

AZ  
ÁLLAMHATALMAK  
MEGOSZLÁSÁNAK ELVEI.

IRTA

DE CONCHA GYÖZÖ.

FELOLVASTATOTT A MAGYAR JOGÁSZEGYLET 1892. ÉVI MÁRCZIUS HÓ 19-ÉN  
TARTOTT TELJES-ÜLÉSÉBEN.

BUDAPEST.

FRANKLIN-TÁRSULAT KÖNYVNYOMDÁJA.

1892.



*Csemegi Károly elnök*: Tisztelt teljes-ülés! A Magyar Jogászegylet választmányának, valamint teljes-ülésének is régi óhaja, hogy a közjogba vágó kérdések minél többször és minél behatóbban képezzék a Jogászegylet kebelében tartandó előadások, értekezések és tudományos diskussziók tárgyát. Nagy örömmre szolgál tehát, hogy ezeknek ciklusát a mai napon jeles tanárunk *Concha Győző* úrnak «Az állami hatalmak megoszlásának elveiről» szóló értekezésével szerencsések vagyunk megnyithatni.

Nem szükség említenem, hogy az államhatalmak elméletének helyes meghatározása, és ebből kifolyólag az államhatalom egyes, organikus tényezői, az egyes állami hatalmak jogkörének és azok egymáshoz való viszonylatának az állam szervezetében való helyes szabályozása: a modern állam — az alkotmányos állam fennállásának, s az ennek eszméjében rejlő joguralom fenttarthatásának és funkcionálásának létfeltételét képezi.

Ámde tudjuk, hogy már magára a hatalom feloszthatóságának elméletére nézve is felette eltérők a nézetek, és a lefolyt évtizedek története mutatja: mily szoros összefüggésben van e tan helyes formulázása, illetőleg annak az egyik vagy másik tételben foglalt tartalom szerinti elfogadása és érvényesítése, az állami intézményeknek a szabadság vezérlő irányzatával összhangzó megvalósításával, vagy pedig a szabadságnak és garantiáinak eltörpítésével, illetőleg megsemmisítésével.

A kérdés e nagy érdeke, de egyszersmind rendkívül szétágazó, vitás volta tette kívánatossá, hogy egyletünk kebelében is, a leghivatottabbak egyike foglalkozzék annak megismertetésével és az azáltal felkeltett viták megoldásával. A választmány szerencsésnek érzi magát, hogy e nagy előkészültséget igénylő feladatra *Concha Győző* tanár urat volt szerencsés megnyerni, a kit, midőn egyletünk nevében e helyen üdvözlök, egyúttal felkérem, lenne szives bejelentett értekezését felolvasni.

*Dr. Concha Győző:*

A Magyar Jogászegylet nagyérdemű választmányának 1891 október 31-iki üléséből kelt megtisztelő fölhívása következtében vagyok szerencsés a fönnebbi tárgyról fölfogásomat előadni, kérve, méltóztassanak becses figyelmükkel, de még inkább türelmükkel megajándékozni.

Ugyanis bármennyire törekedtem a kérdést összevonni, minthogy az államhatalmak természete, megoszlása alapjában egy az állami alkotmány egyik oldalának fölveivel, lehetetlen volt e messze ágazó jelenséget a megérthetés kockáztatása nélkül még rövidebben meghatározni, mint a hogy ezt a mondanókban megkísérlem.

Így is le kell tennem arról, hogy az államhatalmak megoszlásának elveit minden főbb következményeikkel előadjam, mert hisz akkor az alkotmánynak mindazokat a részeit érintenem kellett volna, a melyek a szuveren akarat önmegszabta határainak elvein kívül, az alkotmányra nézve egyáltalán fölmerülhetnek.

Az állami alkotmány ugyanis nem egyéb, mint először a szuveren akarat részfunkcióinak és főszerveinek egymáshoz viszonya s másodsor azoknak a határoknak megvonása, a mely határokat a szuveren akarat a maga beavatkozása tárgyaira vagy ennek mérvére nézve önmaga elé tűz.

Az államhatalmak megoszlása az alkotmány első oldalával foglalkozik, meg kellett tehát elégednem azzal, hogy a szuveren akaratban foglalt funkciókat, ezek szerveit meglálapítsam, valamint egymáshoz viszonyuk fölveit kifejtsem, ellenben azokkal a következményekkel, a melyek ez elvekből levonhatók, csak a kérdés dogmatörténeti részében foglalkozzam.

De mivel azok az elvek, melyeket előadni szerencsém lesz, vezettek a közigazgatási biráskodásról közzé tett két dolgoza-



tomban, továbbá 1880. és 1881-ki «Magyar Igazságügybeli» hosszabb polemiámban, s ugyancsak ez elvek és következményeik szerint dolgoztam föl Belgium, Észak-Amerika, Anglia alkotmányait, talán szabad remélenem, hogy ez elvek következményeinek egy előadás keretébe be nem szorítható, messzevivő tárgyalása nélkül is, a dolog lényege kellő világítást nyerend.

## A szuveren akarat önálló főmozzanatai.

### Államhatalmak.

A szuveren akarat több önálló lelki folyamat, funkció egysége.

A szuveren akaratban megkülönböztethető e folyamatok, funkciók bár egymás irányában önállóak, egymás nélkül még sincs értelmük s csak is egy akarat mozzanataiként állnak fönn.

A szuveren akaratban ugyanis 1. *belső elhatározás* van, mely azonban még nem szükségkép 2. *külső cselekvés*, hogy azzá legyen 3. *végelhatározás* kívántatik hozzá, mely a belső elhatározást is s a külső érvényesülést is akarja.

Az akaratnak lehet ugyanis belső elhatározása, mely azonban nem végződik cselekvésben, lehet cselekvése, melynek nincs előzménye belső elhatározásban, lehet végül az akaratnak oly iránya is, mely nem áll sem belső elhatározásból, sem külső cselekvésből, hanem csak is az akarat e két önálló irányának eldöntéséből, illetve összekapcsolásából és irányzásából.

Az akarat akkor teljes, ha mind e három mozzanata, funkciója egyaránt érvényesül, vagyis ha az akarat belsőleg megfontolt, külsőleg megvalósult és a belső elhatározást a külső körülményekkel, a külső cselekvést a belső elhatározással folyton egy irányba bírja hozni az akarat kezdeményező, vezető, végelhatározó egységes ereje.

A szuveren akarat nagy külső erejénél fogva egyszersmind hatalom is s erre való tekintettel szuveren hatalomnak vagy főhatalomnak is nevezetik, s a benne foglalt mozzanatok, részfunkciók, egyenkint szintén hatalmaknak, államhatalmaknak hivatnak.

Mentül nagyobb lesz az állam, mentül bonyolultabbak

teendői, annál inkább külön-külön egyének által keletkeznek e mozzanatok, konkrebben kifejezve, funkciók s az állami szuveren akarat különböző mozzanatainak létrehozásában tevékeny egyén-csoportok, a természetes organikus egészek külön funkciót végező részeinek hasonlatára az állam szerveinek, s különösen a fennebbi három főmozzanatot létrehozók, más szóval funkciót végzők, állami főszerveknek is neveztetnek.

A szuveren akaratnak e főmozzanatai vagyis főfunkciói minden államformában egyaránt előfordulnak, mert a szuveren akarat birtokosai bármennyire különbözzenek is, bármely elvből igazoltassék is a szuveren akarat, azok a lelki folyamatok, azok a funkciók, melyekből az akarat áll, e különbségek által nem érintetnek.

Az állami akarat minden államformában befelé irányuló elhatározás, kifelé irányuló cselekvés s e két irányt egységessé tevő végeldöntés funkcióiból áll s ennek megfelelőleg bomlik minden államban a szuveren hatalom három főmozzanatra, vagyis funkcióra, sőt e három főmozzanat annyira önállósulhat, hogy külön egyéncsoportok s ezekből alakult külön szervek útján nyilvánul.

Az államhatalmak tehát az állami szuveren akarat három főmozzanatát, más szóval három főirányát, három főfunkcióját jelentik s a mennyiben egy államnak külön szervei is vannak e funkciók létrehozására, egyuttal a szerveket is.

Szabatosabban meghatározva: *államhatalmak alatt a szuveren akaratnak azokat az irányait, funkcióit, illetőleg azokat a szerveit értjük, a melyek a szuveren akarat létrejöttéhez és megyvalósulásához önállóan, azaz a szuveren akarat-képződés egyik mozzanatának megteremtése által hozzájárulnak.*

Ily államhatalmak a közélet nyelve szerint a törvényhozó, mert ez alkotja a szuveren akaratnak belső elhatározó mozzanatát, ilyen a végrehajtó, mert ez a belső elhatározás folyamatát kiegészíti oly szuveren akarattal, amely a külső megyvalósuláshoz még általában szükséges és oly eszközökkel, a melyek nélkül a belső elhatározás egyáltalán meg nem valósulhatna, végül az államfői, magyarosabban fejedelmi hatalom — a mely elnevezést csak azért nem használom, mivel a királyi hatalommal összetéveszthető lenne — ez dönti el a belső elhatározás-

nak cselekvéssé válását s a cselekvésnek alkalmazkodását a belső elhatározáshoz.

Nem szükség bizonyítani, hogy a szuveren akarat belső elhatározása leglényegesebb a szuveren akaratra, valamint hogy annak létrejöttéhez önállóan hozzá járul, ennél fogva annak a szervnek önállóságát sem, melyet e mozzanat létrehozása illet, vagyis a törvényhozó szervét.

E hatalomnak csak a neve nem egészen találó, a mennyiben vannak szuveren belső elhatározások, melyek nem törvények, mint p. o. a hadüzenés, békekötés, fejedelem-választás, költségvetés. Törvény alatt ugyanis mindig vagy több, jövő esetre kiterjedő általános érvényű vagy ha csak egy esetre vonatkozik is, oly szabályt értünk, a mely tárgyilagos jogot teremt. Már pedig a hadüzenés, a fennálló alkotmány értelmébeni fejedelem választás vagy költségvetés tárgyilagos jogot nem teremt, majd ismét ha p. o. egy vallás államvallásnak nyilváníttatik, a vallás hitágazatainak törvénybe iktatásánál, vagy iskolák tanterveinek, a filloxerairtás módjainak, a járványok esetébeni eljárásnak törvénybeni megállapításánál a tárgyilagos jogalkotás csak mellékes a szuveren akarat erkölcsi értelmi, gazdasági célja mellett.

Épp oly világos, hogy a fejedelmi funkezió, mely az irányzó öntudat tisztét látja el az államban, akár király, akár köztársasági elnök kezében legyen, a szuveren akarat keletkezéséhez önállóan járul hozzá, mert részint megindítja kezdeményezésével, részint külső megvalósulásra segíti végeldöntése, a belső elhatározás és a külső cselekvés összhangban tartása, a cselekvés közegeinek kinevezése által.

A kérdés, vajjon önállóan járul-e a szuveren akarat valósulásához, csak a végrehajtó hatalomnál merülhet föl, mint-hogy föladata annak külső megvalósításából áll, a mit a végleg eldöntött belső akarat határozott.

Önállósága abban mutatkozik, hogy a belső elhatározás alakulásakor nem tudható összes külső körülményeknek méltatása a cselekvés folyamatában őt illeti, a mi által a szuveren akarat részleteiben kiegészítettik, továbbá hogy a belső elhatározást pótolhatja is, midőn cselekedni kell, és a belső elhatározásnak a cselekvéssel egyszerre kell keletkeznie. De mutat-

kozik a végrehajtás önállósága abban is, mert cselekvés közben kell és lehet megítélni vajjon a belső akarat, a törvény erőltetése nincs-e az állam kipótolhatlan kárára, nem kell-e a cselekvéssel fölhagyni, vagy egyenesen a belső elhatározástól eltérőleg cselekedni, továbbá, mert a cselekvés közben szerzett tapasztalat a belső elhatározás irányzója, végül mert a cselekvéshez szükséges pénzek, személyek, nevezetesen pedig a fegyveres erő fölötti rendelkezés a szuveren akarat valósulásának önálló eleme és az a végrehajtó hatalmat illeti.

Az a körülmény, hogy a végrehajtó funkciónak mind e ténykedései az államfői funkció legfőbb irányzása alatt, annak hozzájárulása mellett mehetnek végbe, a végrehajtás önállóságát nem döntheti meg, a mint a törvényhozóét sem semmisítik meg az államfő funkciójának azok a nyilvánulásai, a melyeket irányaiak szerint egybehívásnak, kezdeményezésnek, felosztatásnak, szentesítésnek, elnöki vetonak nevez a konkrét élet.

Az állami szuveren akarat főmozzanatai egymástól természetesen függnek annál fogva, mert egy akarat mozzanatai, ily függésben az államfői funkció is áll a törvényhozótól és a végrehajtótól s azok hozzájárulása nélkül irányzó funkciója állami akaratot és cselekvést nem hozhat létre.

Az államhatalmak meghatározásában a fennebbiek szerint a szuveren akarat természetes mozzanatai, irányai, funkciói voltak döntők.

Az államhatalmak egyszerűen a szuveren akaratnak irányjaiból keletkeztek, a mely irányokat fiziologikus metaforával funkcióknak nevezünk, nem a feladathól, nem a tárgyból, a melyre az akarat vonatkozik.

Az államhatalmak e meghatározása nyilván formai, nem az állami lét etikájának, hanem lelki fenomenológiájának körébe esik.

S csak erre van szükség, ha az államhatalmak megállapításánál azt akarjuk tisztába hozni, hogy az állami akarat bármely tárgyra vonatkozzék is, minő pszichikai irányokban mozoghat, minő formailag különböző ténykedéseket végezhet s ez irányok minő viszonyban állhatnak egymással, hogy iránybeli különbségeik daczára mégis egy akaratot hozzanak létre, csak erre van szükség, ha azt akarjuk tudni, hogy a fejedelmi, a törvényhozó,

a végrehajtó hatalom minő viszonya teszi lehetségessé az állam akaratát és cselekvési egységét.

Az államhatalmaknak a tárgy, az anyag, a cél szerinti, tehát etnikus megkülönböztetése, a mely tárgyra, célra az akarat vonatkozik, nem kapcsolható össze az államhatalmaknak e formái, lélektani megkülönböztetésével, vagy ha összekapcsolatítik, csak zavart idéz elő, mert a tárgyak szerinti, az etnikus megkülönböztetés egészen más gondolkörbe ragad és egészen más eredményre vezet, név szerint annyi államhatalomra, a hányféle tárgya az állami akaratnak lehet és azzal a kérdéssel állít szembe, mik a szuveren akarat határai?

A tárgyak szerint lesz igazságügyi, rendőri, pénzügyi, kulturális, hadügyi stb. államhatalom.

Nyilvánvaló továbbá, hogy az államhatalmak száma ily tárgyi, anyagi szempontból való felosztásnál attól függ, mire terjedhet ki a szuveren akarat, ellenben formái szempontból vizsgálva az államhatalmakat, egészen tekinteten kívül marad az a kérdés, mire terjedhet ki az akarat, s csak az vizsgálhatik, hogy ha valamely tárgyra kiterjed, hányféle irányú funkciója lehet.

A németek különösen nem teszik meg e különböztetést eléggé s a formái és anyagi szempontból való felosztást összezavarják, s együtt beszélnek alaki és anyagi államhatalmokról vagy anyagi és alaki felségjogokról, mi által azt a képzetet ébresztették, mintha az államhatalmaknak anyagi és alaki szempontból való felosztása között valami belső kapcsolat volna, holott semmi sincs, mert a formai felosztásnál az akarat mozzanatait, irányait, egyes funkcióit keressük, bármely tárgyra vonatkoznak is, ellenben az anyagi felosztásnál azt, mi lehet, hányféle lehet az állami akarat tárgya, vagyis tulajdonkép a szuverenitás határait kutatjuk.

Ez összezavarás részint a scholastikus vizsgálódási módnak eredménye, mely az anyagi és alaki szempontok megkülönböztetését kedveli, részint a német közviszonyokból származott, névszerint a birodalom és a hozzá tartozó államoknak a szuverenitás tárgyaiért való versenygéséből. Ugyanis a német császárság részei hosszas történelmi folyamat alatt magukhoz ragadták a szuverén akarat egyes tárgyait, s midőn a császársághoz tartozó territoriumok e bitorlása joggá vált, szükséges volt meg-

jelelni, mely tárgyakra maradt meg a császárság szuverénitása, és melyekre van joga az egyes területrészeknek.

Az államhatalmak helyes meghatározását komplikálta az a további körülmény, hogy az akaratnak fönnemlített három mozzanata s a mennyiben e mozzanatok külön szervek útján mennek végbe, további elemzés útján még más mozzanatokra és szervekre is szétbontható. Névszerint a végrehajtás, midőn egyes esetben külső valósággá teszi a törvényt, nézhet főleg az akarat kitűzte feladat mentül nagyobb sikerére vagy csak a belső akarat határai közt mozgó, más szóval jogi sikerre vagy pedig ténykedése egészen a külső erő kifejtésében állhat, melylyel az állam akaratával ellenkező akaratot megtöri. Vagyis a végrehajtó akarat a törvény valósulását általában lehetségessé tevő, annak előfeltételeit, pénzt, helyiségeket, hivatalnokokat, általános utasításokat előteremtő működése mellett egyes esetekkel is foglalkozik, és pedig vagy a siker szempontjából, s ekkor működése igazgató vagy a jogosság szempontjából, ekkor bíraskodó, vagy a külső erő szempontjából, ekkor karhatalmi.

A végrehajtó akarat mind e részmozzanatai önálló államhatalmakká tétettek s a végrehajtó hatalom mellett, melynek czélja nem egyes esetek intézése, hanem az egyes esetek intézésének imént említett általános előfeltételeit létrehozni: igazgató, bírói és katonai hatalom állítatott fel, nem annyira az akarat természetének ily elemzése következtében, mint ama fontosságnál fogva, melylyel a végrehajtó akarat e külön mozzanatai birnak, továbbá annál fogva, mert a végrehajtó működés ez általános irányának és külön részmozzanatainak létrehozására külön szervezetek alakulnak, nevezetesen az elsőre a minisztérium, az utóbbiakra a közigazgatási, a bírói hatóságok és a hadsereg.

De leginkább elősegítette e mozzanatoknak államhatalomként való felfogását az a körülmény, hogy a bíróság ítélezésében nemesak a végrehajtó hatalomtól, t. i. a ministeriumtól teljesen független, de abban az államfő s a törvényhozó hatalom sem gyakorolhat rá befolyást és csak a már kihirdetett törvénynek, szóval a tárgyilagossá vált jognak van alávetve.

A hadsereg pedig azért, mivel fizikailag függetlenítheti magát a többi funkezióktól és szervektől.

Ámde az állami akarat valamely mozzanatának még oly nagy fontossága nem teszi azt államhatalommá, állami főszervvé, ha a szuveren akarat létrehozásához és megvalósításához önállóan nem járul hozzá. Így a bírói hatalom nem külön államhatalom oly értelemben, mint a törvényhozó vagy végrehajtó, mert sem szuveren, sem általános akaratot nem teremt, a szuveren akaratot nem egészíti ki általános szabály útján s csak egyes esetekre nézve mondhat ki törvényt kiegészítő elvet, mely azonban csak az illető bíróságra és felekre nézve bír kötelező erővel.

A bíróságnak nincs, nem szabad akaratának lenni, csak ítéletének. Az akaratot a szuveren hatalom szerveitől, a törvényhozótól vagy a mennyiben szabályalkotásra a végrehajtó hatalom jogosult, ettől veszi s a mennyiben ezeknek kifejezett akarata nincs, azt egyes esetekben következtetés útján konstruálhatja.

A bíróság a szuveren akarathoz nem ad semmit, feladata a szuveren akarat megvalósítása; nem is lenne jó, ha a szuveren akaratot pótolhatná, mert egyes esetek adván alkalmat működésére, ha az ilyenek ötletéből származó törvénykiegészítései szabályokká válhatnának, könnyen beállhatna, hogy egy eset részleges körülményeinek befolyása alól eléggé nem vonhatná ki magát, másrészt pedig, ha a szabályalkotás joga a bíróságnak megadatnék, a bíró arra akkor is hajlamot érezhetne, midőn a szuveren akaratban semmi hézag nincs.

A bíróság feladata az, hogy az állami akarat végrehajtása szorosan az állami akaratnak megfelelőleg történjék, akár legyenek a végrehajtás alanyai egyes magán polgárok, midőn ügyeiket a tárgyilagos jog szerint végzik, akár külön e célra felállított közhatalóságok.

De vajon a végrehajtó hatalomnak nem ez-e a célja?

Nemcsak ez, hanem hogy az az eredmény, az a siker, melyet az állami akarat elérni akart, valóban el is éressék. Ha tehát e siker azokkal az eszközökkel, melyeket a törvényhozó kijelölt, el nem érhető, akkor a végrehajtó hatalom több vagy kevesebb szabadsággal a szuveren akaratot ki is egészítheti, sőt felelősségére, megint bizonyos határok közt, föl is függesztheti.

Ez által válik a végrehajtó hatalom önálló hatalommá,

mert a szuveren akarat valósításában ahoz valamit hozzá is tehet, és pedig minden jövő esetre irányadólag, a bíróság ellenben ezt legfeljebb egyes esetre nézve teheti.

A bíróságra továbbá nem tartozik a személyekről, a pénzről, a karhatalomról gondoskodni, hogy funkciójának az a sikere legyen, melyet tőle a szuveren akarat vár, a végrehajtás ez általános előfeltételeinek előállítása a szűkebb értelemben vett végrehajtó hatalom, azaz a végrehajtás általános irányzó mozzanatainak, konkrété beszélve, a miniszteriumnak a teendője.

Csakis a bírói gyakorlat által nyer a bíróság némileg államhatalmi jelleget, mert ezzel a szuveren akaratot pótolja, mint-hogy azonban ily gyakorlat kötelező erővel szükségképen nem bír, vagy ha bír, akkor a szokás jogalkotó erejénél fogva bír, a szokás azonban az államakaratnak öntudatlan nyilvánulási módja s így a bírói gyakorlat nem bizonyíthatja a bíróság államhatalmi jellegét, midőn a szuveren akarat öntudatos mozzanatainak, sőt épen szerveinek meghatározásáról van szó.

Nem is a bírói gyakorlatban rejlő szabályalkotás volt az ok, melynél fogva a bíróság önálló államhatalomnak minősített, hanem a jog szentségének, sértetlenségének megóvása, melyre a bíróság hivatott s a mit csak a bírói függetlenség mellett várhatni, a bírói függetlenséget pedig csak az által gondolták biztosíthatónak, ha a bírói funkció államhatalomnak nyilváníttatik.

Ámde a feladat fontossága, melynek megvalósításával valamely állami szerv foglalkozik, nem változtat működése tárgyilagoss, lélektani természetén s azon a viszonyon, melyben a működés a szuveren akarat létrejöttéhez áll.

Igy a hadsereg feladata nem kevésbé fontos, mint a bíróságé, mert tőle függ a nemzet léte, az ország sértetlensége, a jogbiztonság stb., de azért helytelenül soroztatik az önálló államhatalmak közé, hiányozván a hadsereg funkciójában is az, a mi valamely funkciót a szuveren akarat főmozzanatává, valamely állami szervet a szuverenitás főszervévé, államhatalommá tesz. A sereg ugyanis nem pótolja saját akaratát a szuveren akaratot s a mennyiben ahoz a külső erőt hozzáadja, azt nem saját akaratából, hanem más akarat iránti engedelmeségből teszi.



Az államhatalom működésének nemzetközi ügyekben való fontossága vitte talán Locket arra, hogy a federatív hatalmat felállítsa, holott a federatív hatalom a törvényhozó és végrehajtó mellett nem állhat meg, mert a két utóbbi a szuverén akarat irányából, a federatív pedig tárgyából, t. i. az állam nemzetközi érdekeiből van konstruálva.

A tudomány, a felső oktatás fontossága és függetlensége is minden kétségen felül áll oly államra, mely azokat feladatai közé sorozza, a nélkül, hogy a tudomány államhatalomnak lenne nevezhető, mert semmi közvetlen kapcsolatban a szuverén akarat létrejöttével és valósulásával nem áll.

A bírói függetlenség szükségessége még inkább kétségen felül áll, mert a szuverén akarat megvalósulásával egyenes kapcsolatban van, de e szükségességből nem következik, hogy a bírói funkció a szuverén akarat létrejöttéhez és megvalósuláshoz önállóan, saját külön akaratával hozzájáruljon, valamint az sem, hogy e függetlenség másként biztosítható ne lenne, mint az által, ha a bíróság államhatalomnak hivatik.

E tekintetben elég arra utalni, hogy végrehajtó hatalom államhatalmi minősége daczára nem oly független, sem létesem működésében mint a bíróság, mert a törvényhozó s államfői hatalom befolyásának van alávetve s tagjai elmozdíthatók vagy legalább is nem élethossziglan alkalmazvák.

A bíróságot még az a funkció sem teszi állami hatalommá, a melylyel az észak-amerikai unio alkotmánya fölruházza. Az unio bíróságainak megadatott a jog, hogy a jogosult tényezőktől eredő, formailag hibátlan törvényt ne alkalmazzák, mihelyst úgy találják, hogy valamely törvény ellenkezik az unio alkotmányában kifejezett elvvel. — Itt a bíróság látszólag a törvény fölött ítél. Valósággal azonban megmarad a bíróság, ítélkezésének óriási hordereje daczára, funkciója természetes határai között. Nem tesz egyebet mint midőn közönséges magánjogi perben ítél: egy fensőbb szabályt alkalmaz egyes esetre. A fensőbb szabály az alkotmányban rejlő alaptörvény, ez az a legfőbb zsinórmérték, a melyet a bíróságnak követnie kell. Ha az elnök és parlament alkotta törvény ezzel a legfőbb és pedig a nép egyenes szavazatával alkotott

alaptörvénnyel ellentétbe jut, a bírónak az eredeti szuveren akaratát, a mint az az alkotmány-levélben dokumentálva van, kell követnie, nem pedig a csak átruházott szuverenitást gyakorló parlament és elnök kifejezte akaratot.

Továbbá a bíróság még ezt a funkcióját is csak abban az esetben gyakorolja, ha valakinek megsértett alanyi joga érintetik egy ilyen alaptörvénnyel ellenkező közönséges törvény által s ekként valamely alanyi jog bíróság előtti érvényesítése válik lehetségessé.

Az amerikai bíró valójában tehát nem a törvény fölött ítélt, hanem csak azt teszi, a mit a mi bíróságaink, midőn valamely miniszteri szabályrendeletnek, helyhatósági statutumnak a törvénnyel való megegyezését kutatja, mert Amerikában a közönséges törvény oly viszonyban áll az alaptörvényhez, mint a minőben nálunk a törvényhez áll a miniszteri rendelet vagy helyhatósági statutum.

A közigazgatás, mint a végrehajtásnak külön funkciója, a miniszteriumtól külön szerve egyenesen ugyan nem nyilvánított államhatalomnak, pedig azt épp oly joggal lehetne tenni, mint a bíróságot annak tették, de tényleg az érvelésekben szintén úgy jön számba, mintha az volna, így p. o. a bíróságok és közigazgatási hatóságok közt fölmerülő hatásköri összeütközések fölötti érvelésekben.

Ellenben a csak helyi jelentőségű ügyek intézésével foglalkozó közigazgatás, municipalis hatalom név alatt, önálló államhatalomnak nyilvánított. Találkoznak ugyan, a kik közigazgatási hatalomról is szólnak, így Fievée említi a *pouvoir* qui *gouverne* és a *pouvoir* qui *administre* (Correspond. id. Schmitt-hennernél 293. l.) Berriat Saint-Prix pedig egyenesen felállítja mint negyedik hatalmat, sőt Eötvös is fölveti a kérdést, nem kell-e külön közigazgatási hatalmat fölvenni.

Ámde a municipalis hatalomban vagy törvényhozási funkció van s ha ez van és az annak az államnak törvényhozásától függetlenül gyakoroltattatik, a melynek területén a *municipium* van, akkor szuverenitás megosztása van jelen s a municipalis funkció mint szuveren funkció párhuzamosan halad az állam törvényhozási funkciójával, az állam működési körén kívül esik, annak a bizonyos államnak hatalmai közt tehát

helyet sem foglalhat; ha pedig nem függetlenül gyakoroltatik, hanem valamelyik államhatalom, azaz fejedelem, törvényhozás, miniszterium jóváhagyása mellett, pusztá átruházott hatalommá válik, mindenesetre tehát nem önállóan járul a szuveren akarat megteremtéséhez.

Vagy csak végrehajtó hatalom rejlik a municipalis funkcióban s ha ez függetlenül gyakoroltatik is, minthogy csak a törvények keretén belül lehetséges a helyi jelentőségű ügyekben is a független végrehajtó hatalom, a helyi ügyekbeni önálló végrehajtó hatalom helyi particularis jellegénél fogva az országos szuverenitást nem alterálja, de particularis államhatalmi jellege ez esetben nem lesz eltagadható.

Ámbár az államok még az ilyen csak végrehajtó hatalmi funkció jellegével bíró municipalis hatalmat is, nehogy az országos és helyi érdekeknek zavart okozó versenye keletkezhessek, az országos végrehajtó hatalom felügyelete alá helyezik s működését annak jóváhagyásától teszik függővé, a mi által a municipalis funkció az országos végrehajtó funkció vezetése alá kerül.

Az államhatalmak elemzése továbbá az alkotmányozó hatalomhoz vezetett.

Mi értendő ez alatt? Nyilván a szuveren akaratnak az a feladata, melylyel önön működésének legfőbb mozzanatait, illetve legfőbb szerveit s ezeknek egymáshozí viszonyát, valamint működésének határait, azaz önkorlátozását belsőleg elhatározza és külsőleg megvalósítja.

Az alkotmányozó hatalom tehát anyagi, tárgyi szempontból való felosztása a szuveren akaratunk.

Az alkotmány a tárgya itt a szuveren akaratnak, a mint más esetben p. o. a pénzügy, a közoktatás; ennél fogva helytelenül említetik együtt a törvényhozó, a végrehajtó hatalom, szóval a formai államhatalmak mellett, ép oly helytelenül mintha ezekkel egy sorba állítanók a pénzügyi, a közoktatási hatalmat.

A mint a pénzügyre vonatkozó szuveren akarat, ha annak irányait elemezzük, majd törvényhozó, majd államfői, majd végrehajtó mozzanatokban jelentkezik, azonképen az alkotmányra vonatkozó szuveren akarat is majd törvényhozásból, majd államfői végeldöntésből, majd végrehajtásból áll.

Annak okát, hogy az alkotmányozó hatalom, még is külön kiemeltetik, újra abban kell keresnünk, hogy a szuveren akaratnak e tárgya, az alkotmány különös fontossággal bír, továbbá még inkább annak, hogy némely államban, mint p. o. a képvisleti demokracziában az alkotmány fölött másoknak van joga a szuveren akaratot létrehozni, mint egyéb tárgyak fölött, a mi azonban nem változtat azon, hogy az alkotmányozó hatalom anyagi államhatalom, úgynevezett anyagi felségjog és semmi esetre lesz belőle a szuverenitás gyakorlóinak különbsége miatt a fennebb megállapított formai államhatalmak mellett egy külön negyedik formai államhatalom.

\* \* \*

A szuveren akarat lélektani elemzése ezek szerint nem ad háromnál több önálló mozzanatot, ú. m. a belső elhatározás, a külső cselekvés s a kettő öntudatának, lelki egységének mozzanatát s ezek közül is a külső cselekvés csak annyiban önálló, a mennyiben cselekvés közben az akarat új általános szabályát van jogosítva létrehozni s a cselekvés általános előfeltételeit, a tisztviselőket, pénzt, egyéb eszközöket, az állami karhatalmat előteremteni, illetve alkalmazni.

A cselekvés, mint egyes esetek közigazgatási intézése vagy birói megítélése, nem egyenrangú mozzanata a szuveren akaratnak a fennebb kifejtett három főmozzanattal.

A közigazgatásra nézve ez kétség tárgyát nem képezheti, a bíróságot illetőleg pedig elég arra utalni, hogy a mi a cselekvés ítélő mozzanatát államhatalommá tehetné: a cselekvés közben felmerülő szabályalkotás, a birói személyzet kinevezése, működésének ellenőrzése, az ítékezéshez szükséges pénzbeli és egyéb eszközök előteremtése, az ítéletek végrehajtása elvileg, sőt nagyrészt tényleg is, nem a bíróság, hanem a miniszterium feladatkörébe tartozik.

Ez államhatalmaknak csak a neve igényel még egy megjegyzést.

Az államfői funkciónak illetve, organumnak, legyen örökös vagy választott király, legyen consul, elnök az a feladata, hogy az államnak úgy a törvényhozását mint végrehajtását irányozza, minél fogva kormányzó funkciónak illetve szervnek kellene nevezni, de mivel az abszolút királyban, a köztársasági

elnökben, a kormányzó és végrehajtó funkciók egyesítve vannak, a mérsékelt monarchiában pedig az államfő a maga külön funkcióit a miniszterium nélkül nem gyakorolhatja, a köznyelv a kormányzás alatt a végrehajtást is érti.

Továbbá mivel a kormányzás lehetetlen a kellő törvények s a törvények végrehajtása nélkül, az államhatalmak együttvéve is nevezetnek kormánynak s a kormány fogalom oly értelemben is használtatik, mint alkotmány vagy államforma, p. o. abszolút kormány, képviseleti kormány.

Végül ugyanily értelemben, mint az állam szervezett része ellentétbe helyeztetik az állam nem szervezett részével, a polgárokkal.

Ily sok fogalmat takaró szót nem használhattunk elnevezésünkben, azért fogadtuk el helyette az államfői elnevezést.

### **Az államhatalmak viszonya egymáshoz.**

Az állami szuveren akaratban rejlő e három mozzanat azonban egymáshoz vagy csak a merő pszichikus önállóság, vagy egyszersmind a külső, anyagi önállóság viszonyában állhat; más szóval az államhatalmak vagy a szuveren akaratban rejlő merő lelki funkciók vagy egyszersmind látható organumok, melyek az általuk végzett főfunkció után nevezetnek el.

Az abszolút monarchiában és a tiszta demokracziában a törvényhozó, az államfői és a végrehajtó mozzanatok külsőleg egymás irányában nem önálló, mert csak a monarcha vagy a nép lelkében tehető különbség belsőleg akaró, döntő és cselekvő ténykedéseik között.

A népnek, a monarchának lehetnek szolgálói, akik e ténykedésben segítségére vannak, törvényelőkészítők, végrehajtó közegek, bírák, zsoldosok, ámde ezek önhatalommal egyáltalán nem bírnak, az általuk teljesített funkciók pusztán a szuveren funkcióit teszik lehetségessé s vele a merő alárendeltség viszonyában állanak, ennél fogva a tán külsőleg is megkülönböztethető ily külön funkcionáriusok, organumok daczára csak is belsőleg különböznek, p. o. a népnek törvényhozó és végrehajtó ténykedései.

Igaz ugyan, hogy p. o. az abszolút demokracziában vagy

monarchiában a törvényelőkészítő vagy a végrehajtó segédek oly tényleges befolyásra tehetnek szert, mely mellett a monarchia, a nép hatalma eltörpül, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy úgy a szuveren hatalmat bíró népben vagy királyban, mint a tényleges hatalmat gyakorló segédekben, vezirben, miniszterben mind a három mozzanat egybeolvad és a szuverenitás mozzanatai akár annak jogos, akár a tényleges birtokosát vegyük, külsőleg nem különülnek el határozottan.

E külső elkülönülés csak akkor megy végbe és lesz nyomatékos, midőn a szuveren akarat létre jöttének és megvalósulásának mozzanatai az emberi társadalomnak különböző elemeiben keletkeznek, midőn az a társadalom nagy tagozatainak külön közreműködése útján jön létre. Vegyünk egy ily esetet. A társadalom minden fő eleme bejut a törvényhozásba, de abban az alsóbb rétegeknek túlsúlya van, ellenben a társadalom felsőbb és közép rendei működnek a végrehajtásnak igazgató és bírói mozzanataiban, a társadalomban leginkább kiemelkedő király pedig a szuveren akaratnak elkatározást és cselekvést eldöntő és egybekapcsoló mozzanatát tartja kezében.

Ily esetben az államhatalmak realis, külső, nemcsak pszichikai önállóságra tesznek szert, lelki mozzanatokból külső szervekké lesznek, sőt az egyes szervek alkotó elemeik külömbségénél fogva egymással szemben külömböző erőt, tényleges hatalmat is birnak kifejezni.

A szuveren hatalom ez által valóban szétválik mozzanataira s megoszlik azok között a szervek között, melyekben az egyes mozzanatok véghez mennek.

Annál nagyobb lesz e szétválás, mentül nagyobb a szervezet alkotó elemeknek külömbisége, ez elemeknek természetes súlya.

Ennélfogva a szuverenitás mozzanatainak, p. o. a nemeség, a polgárság s egy dinasztia közötti megosztása realisabb, mint az, a mely a képviseleti demokracziában található, ahol más személyekből áll ugyan a törvényhozó, másból az elnöki és másból a végrehajtó hatalom, de e személyek vagy azok többsége mindegyikben egy társadalmi tagozatból, egy pártból kerülnek; p. o. úgy az elnök, valamint a törvényhozás többsége a közép módú embereknek köszönik állásukat, mert ekkor e

szervek egymás irányában nem képviselnek önálló erőt, mert mindannyi a közép módúak társadalmi csoportjának megbizottai, ép úgy mint az abszolút fejedelem törvényhozó és kormánytanácsa csakis a fejedelemtől függ s vele szemben önálló erő nem képvisel.

Ugyanis nemesség, polgárság, tőkések, munkások egy más irányban valóságos, nemcsak a szuveren akarattól kölcsönzött erőt birnak kifejteni; a hol továbbá örökletes dynasztia van, annak szintén multjánál, vagyonánál, összeköttetéseinél fogva van nyomatéka, nemcsak annál a hatalomnál fogva, melylyel formailag felruháztatott; e formai hatalom a felelőtlenséggel párosulva mindenesetre még inkább sajátos természetű erővé teszi a királyt.

A hatalmak ily elválása azonban, midőn a szuveren akarat mozzanatait a társadalom különböző elemei hozzák létre, nyilván több, mint a szuveren akarat mozzanatainak belső megkülömböztetése, vagy akár külön szervekre válása.

Képlegesen úgy írhatni le e különbséget, hogy az akarat mozzanataiban az államnak bizonyos életműködései, szóval fiziológiai jelenségei, funkciói vannak előttünk. De ez életműködések külön szervekre is bomolhatnak, miáltal az állam alakítani (morfologikus és bonczítani) átváltozáson megy keresztül, csakhogy az életműködések szervei és alakjai még mind egynemű anyagból, szövetből képezvék, mint teszem a puhányoknál a mozgás, a táplálkozás, a lélegzés már külön szervek útján történik ugyan, de e szervek egy állományuak, ellenben a a gerinczeseknél a mozgás, a táplálkozás, a légzés szervei állományukra, szövetükre nézve különböző elemeket (csont, porc, hús) mutatnak, vagyis a szervek már nemcsak bonczítani, hanem szövettani (histologikus) szempontból is különböznek.

A szuveren akaratnak mozzanatait, funkcióit az állam életani, vagy lelki jelenségekről lévén szó, lélektani, a szervek ellenben bonczítani, a különböző társadalmi elemekből összetett szervek szövettani különbségeit tartalmazzák.

Montesquieunek az államhatalmak elválásáról szóló tana az elválás e különböző alapjait, okait összekeveré és először az élettani (helyesebben lélektani) különbségekből kiindulva a törvényhozó, végrehajtó és birói hatalmakat nyeri, további fejtegeté-

seinél azonban átugrik a szövettani különbségekre azt mondva, hogy e hatalmaknak a király, a főrend és a nép közt kell megosztatniok, itt azonban már csak a törvényhozó és végrehajtó hatalom fejtegetésével foglalkozik, a bírót egészen elejti, mint a szuveren hatalomban nyomatékkaal nem bírót s az állam helyes szervezetét abban találja, ha a szuveren akarat a főrend, a közrend s a király közt van megosztva oly formán, hogy az első és a második között a törvényhozó hatalom osztatik meg. a végrehajtó pedig a királynak jut.

Ha tehát az államhatalmak viszonya egymáshoz meghatározandó, annak egészen másként kell történni, ha az államhatalmak, mint a szuveren akarat mozzanatai, csak mint lelki folyamatok, mint élettani jelenségek jönnek tekintetbe, s egészen másként ha az államhatalmak a szuveren akarat szerveiben elhelyezkedett társadalmi elemek, nép, főrend, gentry, dynasztia egymás irányában való nyomatékát, érvényesülését jelentik.

Első tekintetben a törvényhozó és államfői mozzanatok örökké predominálnak a végrehajtó fölött, míg utóbbi tekintetben a különböző társadalmi elemek egymás fölötti túlsúlya, folyton változó.

Igaz, hogy az államhatalmak élettani, funkczionalis tekintetben is különböző viszonyban állhatnak, amennyiben a törvényhozás fölénye többé vagy kevésbé lesz nyomatékos, a szerint a mint az államfő funkciója a törvényhozási funkcióval van összeolvasztva vagy a végrehajtásával, sőt beállhat oly anarchikus állapot is, midőn a végrehajtási funkció fogja a két másikat irányozni, de nem állhat be az sohasem, a mi az államhatalmak társadalmi elemei tekintetében bekövetkezhetik, hogy a mint az arisztokratikus köztársaságban a főrend politikailag teljesen megsemmisítheti a köz- és alsórendet, a demokracziában az alsórend a többieket, ép így semmisíthesse meg a törvényhozási funkció a végrehajtását vagy megfordítva.

Az eddigi fejtegetések a szuveren akaratnak, tehát egy akaratnak különböző mozzanataira és szerveire vezettek.

Ezek egymáshozzi viszonyának meghatározása dönti el, mennyiben válhatnak el, oszolhatnak meg e mozzanatok és szervek s megmaradhat-e ennek daczára egységök.

Az államhatalmak egysége tiszta eszmei egység s azt jelenti,



hogy az államhatalmak nem egyebek, mint egy szuveren akaratnak, s annak az egy állam-személyiségnek, a melytől ez akarat ered, a szükség szerint különböző, belső vagy külső s ezek egységét tudó, eldöntő megnyilatkozásai.

Az államhatalmak elválása maradhat szintén ily eszmei stádiumban, mint teszem az abszolút monarchiában, vagy olyan köztársaságban, a hol a szuveren akarat minden, belső és külső nyilvánulása, a határozat és cselekvés egyetlen ösgyűlés vagy választott konventtől függ.

De valóságossá is lehet ez elválás, mihelyest a különböző funkciókat egészen különböző egyénekből álló szervek végzik, de legfőképen ott, a hol mindegyik szerv túlnyomólag csak a társadalom valamely nagy tagozatának, vagyis osztályának, rendjeinek tagjaiból kerül ki.

Ahol az elválás eszmei csak, ott az akaratí mozzanatok viszonya nevezetesen a cselekvés alárendelése a belső elhatározás alá s e kettőének az akarat e két mozzanata fölött álló egységes öntudat alá attól a személytől (abszolút monarcha) vagy attól a testülettől (ösgyűlés, konventtől) függ, a melynek hatás-körébe a szuveren akarat létrehozása és megvalósítása tartozik.

Ahol ellenben az elválás valóságos, akár annak következtében, mert a szuveren akarat egyes mozzanatait külön szervek hozzák létre, még inkább pedig akkor, ha e külön szervekben egy-egy társadalmi elemnek van tulsúlya, ott az akarat mozzanatainak egymáshozí viszonya nyilván a külön szerveknek esetleg nagyon is eltérő irányától függ s azok összhangja, egysége bizonytalanná lesz.

Minthogy pedig a nagyobb és az öntudatosság színvonalára eljutott államban a szuveren akarat főmozzanatainak elkülönülése technikus szükségesség s a törvényhozást, a végrehajtást, s a kettő irányzását külön organumok külön funkciókként kénytelenek gyakorolni, mert így inkább várható az állam lelki egyensúlya, inkább várható jó külpolitika, jó államháztartás és helyes törvények létrejötte s azok pontos végrehajtása illetve ellenőrzése, mintha mindez egy személy vagy egy testület kezében összpontosul s a monarchától vagy egy gyűlés kényétől, kedvétől függ, engedelmeskedjék-e saját akaratának: fölmerül a kérdés, hogy az állam ilyen szervezeti átalakulása esetében

megakadályozhatni-e a hatalmak szükséges elkülönülésének oly fejlődését, a mely a szuveren akarat egységét s általa az állam személyiségét felbontja.

Még inkább fenyegetve van az egység akkor, ha a külön organumok a társadalom különböző tagozataiból egészítettnek ki, mert ekkor az államhatalmak egyenesen kiszolgáltatnak a társadalom érdekellentéteinek, már pedig kétségtelen az, hogy a technice és lélektanilag szükséges hatalom-elkülönülés csak az által nyeri meg teljes nyomatékát, ha mindegyik államhatalomban a társadalomnak valamelyik külön csoportja helyezkedik el, valamint az is, hogy az állam erkölcsi összhangja épen ez ellentétes társadalmi érdekek kiegyenlítésétől függ.

A kérdésre a feleletek vagy tagadók voltak s ez esetben a gyakorlati törekvések az államhatalmak elkülönülésének megszüntetésére irányultak vagy igenlők s ezek a szuveren akarat egységét mozzanatainak elkülönülése daczára bizonyos külső jogi mechanizmus hatásától várták.

Ha az első esetet, az államhatalmak elkülönülésének megszüntetését vesszük, minthogy az elkülönülés az állami akarat szükségképi lélektani folyamatainak, változhatlan technikus szükségleteinek s az állam iránt támasztott erkölcsi követelményeknek folyománya, az fejlettebb államban csak az állam alacsonyabb színvonalra súlyosztásával lenne keresztül vihető s mint ilyen hosszabb elemzést nem igényel.

Az államhatalmak megoszlása s egységeknek külső jogi mechanizmus útján való biztosítása ellenben csak hiányosan, félig érheti el célját. Ugyanis ez egység az akarat mozzanatok lelki egyensúlyát és összefüggésök öntudatát, továbbá erkölcsi összhangját, belső jóságát jelenti, szóval ez egység, akár pszichikus, akár ethikus oldalról vétessék valami szellemi, s mint ilyen az akaratnak s az akarat alanyának, a nemzet-személyiségnek elemezhetlen lelki egységében rejlik.

Az államhatalmak mechanikus elrendezése, funkcióik határainak jogi megvonása, amennyiben az akarat lelki folyamatainak természetes rendjével megegyezik s a különböző társadalmi elemek benső értékének megfelel, e lelki egységnek előmozdítója, sőt nélkülözhetlen eszköze lehet, de azt létrehozni, fentartani nem képes.

Az a felfogás, a mely az állami akarat mozzanatainak, az államhatalmaknak egységét egyedül külső, jogi rendezés útján véli biztosíthatni, az államnak csak azzal a tulajdonságával számol, hogy benne külön lelki folyamatok, külön rész-szervezetek állanak fenn, a melyek lételeéhez, működéséhez nélkülözhetlenek s úgy véli e külön folyamatok, szervek biztosítására elégséges a hatalom s a jog külsőleg rendező szabályai.

Amde e külön folyamatokból és szervezetekből csak úgy lesz lelki egység, személyiség, ha fölöttük olyan erő érezteti hatalmát, a mely őket külön létök okának, céljának vagyis a nemzet, az állam eszméjének eszközévé bírja tenni és pedig a nélkül, hogy ez eszközi minőségükben külön létöket megsemmisítené.

Ily fensőbb erő nyilván nem lehet sem fizikai, sem jogi, mert mindegyik csak az által emelkedhetnék a szuveren akarat külön folyamatai és szervei fölé, ha azokat végleg megsemmisítené. A fizikai és jogi uralomnak közös tulajdonsága ugyanis, hogy föltétlen hatalmat nyújt az uralom tárgya fölött. Az államhatalmak viszonyában tehát, ha azok egyike jogilag föl van ruházva ily egységesítő hatalommal, a többinek működését nullifikálhatja, a mi által megszűnnék a hatalmak szükséges elkülönülése.

A hol a király jogilag teljesen legyőzheti a parlament ellenállását, vagy ismét a hol a parlament jogilag kényszerítheti a királyt valamely egységes akaratiránynak elfogadására, ott megszűnt az államhatalmak megoszlása, ott első esetben a parlament, a másodikban a király fölösleges.

Ezért az ily erő csak erkölcsi lehet, mely azonban nem a szuveren akarat funkcióin, illetve szervein kívül akár a szervezetlen népben, akár az egyházban vagy tudós testületben, hanem kiválóan az államhatalmak mindegyikében, de ezekkel egyidejűleg mint közvélemény a népben, s a közület minden alakulatában él.

Az erkölcsi erő ugyanis olyan tényező, a mely nemcsak kifelé, hanem magára az erő alanyára visszafelé is bir hatni s a mely lényegében mindig valami egyetemesnek, valami egésznek a gondolatától irányoztatik, míg ellenben a fizikai és jogi erő éppen a részek, az atomok, szóval valamely különlet fenntartására irányul.

Az erkölcsi erő véghez bírja vinni, hogy az egyes államhatalom, parlament, államfő, minisztérium fizikai és jogi erejét önmaga mérsékelje, korlátozza, valahányszor azt az egésznek, az államszemélyiségnek összhangja megkívánja, véghez bírja vinni, hogy a szuveren akarat külön folyamatai, a törvényhozás, végrehajtás és az államfői irányzás, megtartva jogi önállóságukat és elkülönültségüket az államszemélyiség mozzanataivá simuljanak egybe.

A parlamentáris alkotmány létezése és működhetése ily erkölcsi erő meglététől függ.

Lényege abból áll, *hogy a parlamentnek rendszerinti fölénye daczára az államfő és a végrehajtás fölött*, az államhatalmak jogi külön váltsága és önállósága fenntartatik, de úgy a parlament fölénye, mint a többi államhatalmak önállósága az állam eszméjétől irányzott erkölcsi erő fensőbb hatalma alatt állónak ismertetik el.

Az északamerikai köztársaság prezidenciális alkotmánya, valamint a csak a felelős, de nem parlamentaris kormányu mérsékelt monarchia ellenben a hatalmak szoros jogi elkülönülését tartják fenn, az első azért, mert a nép nem bízik törvényhozó és végrehajtó képviselőinek erkölcsi erejében, az utóbbi mert a parlament és a minisztérium az államfővel funkcionális tekintetben egyenlő rangra nem birtak emelkedni.

A hol az állam az erkölcsi erőbe helyezi léte végső rugóját, mint a parlamentáris kormányzatban, pszichikai és ethikai tekintetben elérte a legmagasabb fokot, működése a legszabadabbá válik/s ha a szabadság e színvonalán eszméjének megfelelő életet is bír folytatni, megvalósítja az erkölcsinek legnehezebb tárgyát, az egyetemes és tárgyilagos jót, de egyszersmind nagy veszélyeknek teszi ki magát, mert az erkölcsileg helyes soha sem teljesen biztos és világos s az erkölcsinek nevében nem egyszer vittek végbe az államok erkölestelen, erőszakos tényleket.

Az államnak fizikai és jogi erőkre alapítása mellett, mint a prezidenciális alkotmányban s azokban a monarchiákban, a melyek a végrehajtó hatalomnak csak jogi felelősségét ismerik s a parlamenteket szorosán törvényhozó funkciókra szorítják: az állam működési szabadsága kötött lesz, — mert szervezete merev, — az állam megvalósította jónak pedig kisebb

értéke van, de élete nem jár oly veszélyekkel, mint a parlamentaris kormányzattal bíró államoké.

A szuveren akarat megoszlása mozzanataira, funkezióira, e funkeziók elkülönülése önálló szervek útján s egységek fenntartása a fentebbiek szerint egyaránt szükségesek. Hogy mindennek daczára az államokban nem mindig van meg a szuveren akarat mozzanatainak külön szervek útján keletkezése, mint p. o. egy abszolút monarchiában, vagy képviselet nélküli közsársaságban, ez vagy az állami eszmény rendkívüli egyszerűségének vagy az állam technikus fejletlenségének tulajdonítható, vagy annak, hogy mint a francia forradalom rémuralmi idejében az állam tisztán polgárai erkölcsi erejében bízik s lelkiismeretükre hagyja szuveren akarata létrehozását és végrehajtását.

Hogy pedig ott, a hol a szuveren akarat szerveinek elkülönülése már véghez ment, azok működésének egysége miért biztosítatik némely államokban csak hatalmi és jogi eszközökkel, másokban főképen az állam erkölcsi erejének segélyével, attól függ, inkább bízik-e az állam tagjainak önuralmi képességében vagy pedig egy alkotmányllevél jogi szabványaiban.

### A tan története.

Az államhatalmak fennebbi elmélete első sorban nyilván azt kereste, mi van az államban, nem azt, minek kellene lennie.

Ezzel ellentétben az elméletek egy része egészen mellőzve az állam tárgyilag jelentkező természetét, az államhatalmakat egyszerűen valamely elérendő feladat szempontjából, mint ily feladatnak tetszés szerint alakítható eszközeit tekinti.

Nyilvánvaló, hogy utóbbi felfogás csak ösztön- és ötletszerűen juthat helyes eredményekre, sőt, hogy az államnak s életnyilvánulásainak holt anyagként való tekintetbe vétele csak zavart okozhat, nevezetesen az államhatalmak természetének egymáshoz viszonyának fölfogását elhomályosíthatja.

Az államnak mint tárgyilagosságnak vizsgálata sem nyújt teljes biztosságot az iránt, hogy a helyest eltalálja, de legalább előzetesen nem elfogult valamely gyakorlati cél által. Így sem az arisztotelikus, sem a Kanti felfogás nem magyarázza meg

véleményünk szerint az államhatalmak természetét, habár mindegyik első sorban, mint tárgyilagos jelenséget vizsgálja az államot.

Az államhatalmak elméletének megalapítója, Aristoteles, midőn részint Politikájának számos helyéből, részint Ethikájának VI-ik könyve 9. fejezetéből kivehetőleg, az államhatalmakban bizonyos logikai kategóriák viszonyát látja, nevezetesen a törvényhozó hatalomban az általánosét, a végrehajtóban a különösét, a bíróban az egyesét, vagy midőn Kant előtt az államhatalmak a logikai következtetés részeinek tűnnek föl és pedig a törvényhozás a fő tételnek, a végrehajtás az altételnek, a bírászkodás a zártételnek: egyikök sem hoz bennünket közelebb azok megértéséhez, mert a logikai kategóriákkal fogjuk fel a legkülönbözőbb dolgokat és viszonyokat s így az alájok sorozással különbségeiket nem deríthetjük ki.

Az államhatalmakat merőben mint az állami feladatok megoldásának legczélyszerűbb berendezésű mechanizmusát tekintő s Montesquieu megalapította felfogás tagadhatatlanul sokkal közelebb vitt az államhatalmak természetének megértéséhez. Minthogy azonban az államnak tárgyilagos jelenségekénti megfigyelése benne hiányzik, annak alapján, minden genialitása daczára, végleg megnyugtató eredményre eljutni nem lehet.

Montesquieu, nincs kétség, Locke vállain emelkedik föl, akinek elmélete annyiban is alapja az elsőének, hogy az államhatalmakat szintén az államezél eszközeinek szempontjából tekinti. E czél Locke szerint mindenki tulajdonának, azaz életének s mindennemű javainak fenntartása. Ennek elérésére van szükség a törvényhozó, a végrehajtó és a nemzetközi hatalomra, mely utóbbit federatív hatalomnak nevez. A két első minden jól rendezett államban külön kézbe van letéve, a végrehajtó pedig nem egyszerű szolgálja a törvényhozónak, hanem helyettesítője s alárendeltsége daczára sok tekintetben önálló is.

Locke elmélete még annyiban is nevezetes, hogy a szuveren akaratnak nemcsak általános szabályokban, hanem egyes szuveren tényekben való megnyilatkozását is felölelte a nemzetközi federatív hatalomban s kikerüli azoknak az elméleteknek a hibáját, a melyek a szuveren akaratot vagy csak általános szabályok alakjában nyilvánulónak, vagy csak jogalkotó természettel bírnak képzelni, már pedig nyilvánvaló, hogy a szuveren akarat

egyes tényekben és nemcsak jogalkotólag is nyilatkozhatik és ez legfőképpen a nemzetközi viszonyokban fordul elő.

Angol gondolkodótól ered tehát az államhatalmak elválasztásának eszméje, sőt a Montesquieu tana nemcsak a Locke elméletének folytatása, hanem egyenesen úgy van felállítva az *Esprit des Lois*-ban, mint Anglia alkotmányából levont. Mindazáltal Anglia nem fejt tovább a tant, s az államhatalmakra mint szervekre, nem pedig mint funkciókra helyezi a súlyt. (L. szerzőtől: *Ujkori Alkotmányok* II. köt. 15. §.), sőt azok elválását parlamentáris kormányzata inkább elhomályosítja.

Mindenesetre Montesquieut illeti az államhatalmi tan megalapításának érdeme, de nála jelentkezik az a tekintetben is legélesebben, hogy mint az államcélok legcélszerűbb megoldásának mechanizmusát tekinti.

Montesquieu ugyanis (*Esprit des lois*. XI. könyv, 6. fejezet. Magyarul megjelent 1833-ban) abból vezette le több államhatalom lételét, mert az állam célja a szabadság biztosítása, ámde ha a szuveren akarat minden funkciója, ha minden államhatalom együtt van, az zsarnoki lesz, ezért kell több államhatalomnak lenni, s ezek között a szuveren akaratot, hatalmat megosztani.

Ilyen államhatalmat Aristoteles nyomán azután hármat vesz föl Montesquieu, miért éppen hármat? nem keresi tovább.

A Montesquieu tana sok tekintetben kihívta a bírálatot.

Ugyanis Montesquieu azt tanította, hogy e három hatalomnak egymástól el kell választva, egymás ellen föl kell fejezve lennie, nehogy egyik a másikat megsemmisítse, mert az államhatalmak egybeolvadása által beállna a zsarnokság, így különösen a végrehajtó hatalomnak veto-joggal kell bírnia, melylyel a törvényhozót megakadályozhassa, hogy ez a végrehajtó hatalmat ne mellőzhesse, a végrehajtást tőle magához ne ragadhassa. Az államhatalmak közt egyensúlynak (*balance des pouvoirs*) kell fennállani s az egyiknek sem szabad a másik fölött túlsúlyra emelkedni. De ily egyensúly nem egyenlő jelentésű-e az állam mozdulatlanságával? A dolgok szükséges mozgása majd kényszeríti őket, így okoskodik Montesquieu, az indulásra s akkor kénytelenek lesznek egyetértőleg haladni.

Ez elmélet, mely tisztán mechanikus berendezésként fogja föl az államot, arra sem adott feleletet, hogyan legyen lehetsé-

ges, hogy a végrehajtó, tehát engedelmességre hivatott hatalom, lehessen bírāja a fölötte álló törvényhozónak. E lélektani lehetetlenséget nem lehetett semmiféle czélszerűségi érveléssel eltüntetni, továbbá a czélszerűség csak azt kívánná, ha az államhatalmak elválasztása és önállósága csakugyan föltétlenül szükséges, hogy a végrehajtó hatalom oly esetekben mondhasson vetot, amidőn lételet, működése lehetőségét támadja meg a törvényhozó.

Az egymást ellensúlyozó hatalmak által beálló mozdulatlanság tekintetében adott felelete pedig nem volt kielégítő.

Először az amerikai egyesült államok szellemi megalkotói módosították Montesquieu tanát azokkal az értekezésekkel, melyeket az újkori államtudomány kincses bányájában, a *Federalist*-ban közzé tettek, lehetetlennek nyilvánítva, hogy a hatalmak egymás irányában úgy elkülöníttessenek, mint az előttük is orakulumszerű Montesquieu tanította és az egyes államhatalmak közt különböző kapcsolatok szükségességét vitatták, egy-egy államhatalomnak főfunkciója mellett a másik államhatalom funkciójára való befolyását követelték. «Ott vannak csak a szabad alkotmány elvei fölforgatva, mondta Madison a *Federalist* 47. számában, a hol az egyik államhatalom egész ereje ugyanabban a kézben van, amely a másiknak egész hatalma fölött rendelkezik». (Lásd bővebben munkám: *Újkori Alkotmányok* I. köt. 13. §.) Az amerikai unio több állama mindennek daczára egyenesen fölvette alkotmánylevelébe Montesquieu tételét, hogy a három államhatalom elválasztassék, sőt Massachusets indokolta is alapjában ugyanazzal, amivel Montesquieu, az egyének szabadságának fenntartásával, mit azonban így fejezett ki: «hogy ebben az államban ne emberek, hanem a törvény kormányozzon».

Az elmélet másik fő nehézségének bírálata és javítása Franciaországból jött, habár annak 1791. alkotmánya szintén formailag proklamálta Montesquieu elvét s Mirabeau annak alapján védte egyik legnagyobb, de elméletileg meg nem győző beszédében a királynak, mint a végrehajtó hatalom birtokosának vetoját.

E nehézség, a mint fennebb már érintők, abból áll, hogyan legyen lehetséges, hogy az alsóbbrendű végrehajtó hatalom a törvényhozót vetojával irányozza.



Constant Benjamin (*Principes de Politique*. Magyarul Perlakytól 1862.) kísérté meg e nehézség megoldását. Az elválasztott államhatalmak összehangzó működése szerinte csak úgy lehetséges, ha egy negyedik hatalom, a szabályozó hatalom, állítatik föl, a mely a másik három fölött áll, de csak rendkívüli esetekben működik, midőn a három hatalom egymással ellentétbe jut. Teendői a szentesítés vagy annak megtagadása, a szerint a mint a törvény olyat határoz, a mit végre lehet hajtani vagy nem, a parlament feloszlatása, ha az ellentét oka a parlament magatartásában van, a miniszterium elbocsátása, ha ez gátja a törvény megvalósulásának, az ítéletek kegyelem útján megváltoztatása, ha a bírói hatalom a maga elzárkózottságában méltánytalan ítéleteket hozna.

A Constant-féle elméletnek köszönjük az államfői hatalom kiderítését, már ő nála világos, hogy a törvényhozásnak és végrehajtásnak irányzásra van szüksége, a mi a parlament egybehívása és feloszlatása, a miniszterek kinevezése, a törvények és miniszteri ténykedéseknek jóváhagyása útján történik.

Egy különös államfői hatalom létét érezték mindazon írók, a kik múlt században Martini s nem mint Jordens, (*De Triade Politica* 13. l.) állítja, Schmalz nyomdokain a trias politikát a felügyelő, a törvényhozó és a végrehajtó hatalomból állónak határozták meg. E tan homályossága daczára sem volt kiirtható, használta a közjog (Klüber, *Staatsr. d. deutsch. Bundes* 100. §) a böleseleti jog a legutóbbi időkg. (Schilling.) Schmitt-henner bírálata, melyet ellene felhoz (Grundl. d. allg. *Staatsr.* 294. l.) inkább igazolása. Azt állítja, hogy e felosztás alapja az a három mozzanat, a melyet egy személy bármely okos cselekvésében fellelhetni. A törvényhozó hatalom a szabad elhatározás mozzanata, a végrehajtó a cselekvése, mely az elhatározást megvalósítja, a felügyelő hatalom pedig az elhatározásban és cselekvésben éber értelemé. Nyilvánvaló tévedés azonban, így folytatja, hatalomnak nevezni oly ténykedést, a minő öntudat és felügyelet, mikor a hatalom fogalmilag más akaratának meghatározását vagy legalább is korlátozását jelenti. Schmitt-henner ez ellenvetése csak akkor lenne alapos, ha a hatalom pusztán a külső erőben állana, így a törvényben sem nyilatkoznék hatalom, mert közvetlen kényszer épűgy nincs benn mint a felügyelő

hatalom öntudatában. Az ember öntudata irányozván elhatározását és cselekvését, nyilván még inkább hatalom, mint a vezetése alatt álló hatalmak. A felügyelő elnevezés mindenestre nem szerencsés.

A felügyelő hatalom német theoriája kétség kívül nem fejtett ki eléggé, nem azzal az élességgel, mint a hogy Constantnál előttünk áll. Csakhogy Constant ezt az irányzó vagy mint ő nevezi, szabályozó hatalmat (*pouvoir régulateur*) egyszerűen mechanikus biztonsági szelepnek tekintí, minthogy az egész elmélet nem egyéb mint a Montesquieu-féle mechanismusnak egy új mechanikus alkatrész beékelése általi javítása.

A Constant tanában rejlt helyes gondolat vezette Stein Lőrinczet Hegel hason irányú tana mellett elmélete megalkotásában, mely azonban eltérve a Montesquieu-Constant-féle elméletek czélszerűségi alapjától, az állam természetét mint tárgyi-lagos jelenséget kutatja és hypothesisként állítja fel az állam személyi minőségét és pedig nem jogi, hanem lélektani értelemben vett személyi minőségét s a személyiség lélektani funkcióiból magyarázza meg az államhatalmak elválását és egységét.

A Stein-féle elmélet kiegészítése a miénk s a magyar közjogi fejleményekre támaszkodik. A magyar közjogi felfogás szakadatlanul fentartá a szent korona egységében a szuveren akarat egységét, e korona tagjaiban annak megoszlását. Kiegészítendőnek találtuk pedig Stein elméletét a szuveren akarat mozzanatainak és e mozzanatokat létrehozó szerveknek megkülönböztetése, továbbá az államban ható erőknek, nevezetesen a fizikai, jogi és erkölcsi erőknek elemzése és az államhatalmakbani érvényesülésének feltüntetése által.

A Montesquieu-ből kiinduló elméletekkel ellentétben tartja magát a népszuverenitás franczia, Rousseau-féle elmélete, a mely vagy egészen elveti az államhatalmak elkülönülését, vagy a mennyiben elfogadja, azoknak az államtagek összeségéből való származását hangsúlyozva, az államtagek összeségének folyton nyilatkozó akaratában látja azt a mechanismust, mely e külön hatalmak egységét biztosítani képes.

Egyszerűbb és kézzel foghatóbb az uralkodó német elmélet, a mely az államhatalmak elválasztását csak az alatt a feltétel alatt fogadja el, hogy az államhatalmak csak a fejedelemtől

átruházott hatalmat gyakorolnak, mint a kiben a szuverenitás osztatlanul egyesül.

A német közjogi irodalom Klübertől és Aretintől kezdve a jelen század elején, egész napjaink iróiig, Labandig és Meyer Györgyig megegyezik abban, hogy az államhatalmak elválasztása elvetendő. Már Klüber (Öffentl. Recht des teutschen Bundes, 4. Aufl. 100. §) kimondja, hogy az államhatalmak valóságos elválása époly hátrányos mint nehéz lenne, és hogy a monarchikus német államokban az összes államhatalomnak az államfőben kell egyesülnie. Aretin pedig (Staatsrecht d. constit. Monarchie. I. köt. 172. lap) még határozottabban hangsúlyozza, hogy csak egy államhatalom van s hogy az úgynevezett (179. l.) államhatalmak elválasztása számtalan nehézséggel és veszélylyel járna.

A politikai és bölcséleti irodalomban Kant erős állásfoglalása az államhatalmak elválasztása mellett, mely annyira ment, hogy a despotia fogalmát abban találta, el van-e választva a törvényhozó a végrehajtó hatalomtól, és ebből folyólag az olyan köztársaságot is despotiának nevezte, a hol a népgyűlés gyakorolja a törvényhozó és végrehajtó hatalmat, nem bírt az államhatalmak megoszlása tanának utat törni. Hegel koncepcziója, mely körvonalalaiban a Steinét tartalmazza, és a törvényhozó, végrehajtó és fejedelmi hatalmat alapjában igen világosan megkülönbözteti, szóval az államhatalmak egységét és elkülönítését elvileg magában foglalja, nagyon is általánosan volt oda vetve, ennél fogva nem bírta a Montesquieu-féle tan helyes továbbfejlését előmozdítani.

Akik az államhatalmak elválasztását tanítják, mint Rotteck vagy Zachariæ, nem bírják az állam egységét kimagyarázni, nevezetesen nemzetet és kormányt mint ellentétes hatalmakat, külön személyeket állítják szembe.

Utóbbi szempont uralkodik Schmitthenner felfogásán is, (Grundlinien d. Staatsrechts), a kinek törekvései az államhatalmak megkülönböztetésében arról tanuskodnak, hogy a német literatura tanácstalanságát érezte s a helyes megoldás módját homályosan sejtette; így a szuverenitás funkciói és szervei közt látta a különbséget, de a megoldást világosan keresztül vinni nem tudta.

Bluntschli, a ki meg nem érdemlett tekintélyre emelkedett az államtanban, már éppen összezavarja a formai és tárgyi szempontból vett államhatalmakat és a törvényhozó, kormányzó és bírói hatalom mellett, közművelődési és közgazdasági hatalmat állít föl.

Waitz (Politik 18. l.) jól látja a német theoria helytelenségét, akár abban az árnyalatában, a mely azt tanítja, hogy a fejedelemben az egész államhatalom egyesül, akár a másikkban, a mely a Montesquieu-féle tan felé hajlik, érinti is a viszony teljes fogalmát, midőn az első árnyalat ellen felszólal, az utóbbinak pedig oly értelmet ad, hogy az államhatalmak elválása nem egyéb mint az államhatalmak működési irányainak meghatározása, gondolatainak azonban nem megy végére.

Trendelenburg egészen világosan rámutat az alapra, melyből az államhatalmak kiválnak, midőn mondja: Ha az állam személyiség (s itt megjegyzendő, hogy nemcsak jogi értelemben vett személyiséget ért mint Albrecht és Gerber óta a német közjogi írók) s a személyiség akarat(ot) jelent) stb., stb. De megfigyeljük arról, hogy ez akaratnak csak azok a mozzanatai lehetnek államhatalmak, a melyek ez akaratnak, mint szuveren akaratnak létrejöttében és megvalósulásában önálló funkciót teljesítenek. Csak így érthetni, hogy a fegyveres hatalmat megteszi önálló hatalomnak, továbbá az államhatalmi funkciók és organumok nagy fontosságát mellőzi. Magasan kiemelkedik a német irodalomban arra nézve is, hogy az államhatalmak egységét és különválását egyaránt átérti s az államhatalmak egymást keresztező funkcióinak veszélyessége meg nem ijeszti, de különösen arra nézve, hogy e veszélyek egyedüli orvossága, az államhatalmak egysége végelemzésben erkölcsi erőktől függ, a mit azonban újra nem elemez a jogi és fizikai erőkkel szemben.

Az államhatalmak elválását és egységét fentartó ez elméletet azonban teljesen háttérbe szorítja az újabb közjogi iskola, a mely kedvét leli abban, hogy a Montesquieu-féle nagy gondolatot torzképben mutassa be s a mely nem akar tudomást venni arról, hogy ez elméletet maga a francia irodalom is tovább fejlesztette.

Ez az iskola Labanddal az élén az államhatalmak elválásának, megosztásának tanát végkép megbukottnak nyilvánítja és

annak helyére az államhatalmak egységét teszi oly formán, hogy az egyes államokban a fejedelmet állítja oda az «osztatlan és oszthatatlan államhatalom» birtokosának, a birodalomban pedig a birodalomhoz tartozó államok összeségét, mint ideális egységet gondolva, a melynek szuveren organuma a Bundesrath. Az állam szuverenitása ugyanis Laband szerint nem a törvény tartalmának megállapításában, hanem a szentesítésben nyilatkozik, ezt pedig az egyes államokban a fejedelem, a birodalomban a Bundesrath adja meg. Az egyes államok parlamentjeinek, a birodalmi Reichstagnak valamely törvény iránti megállapodásai csak törvényjavaslatok, melyeket a szentesítés emel törvényerőre, tesz szuveren akaratnyilvánítássá. S a mint a fejedelmet vagy a birodalomban a Bundesrathot illeti a szentesítés szuveren joga, úgy náluk, illetőleg a birodalomban a császárnál és a Bundesrathnál van a végrehajtó hatalom is; a parlamentek nem osztoznak az állam szuveren hatalmában, megegyezések a fejedelemmel, ha a törvényre vonatkoztatnók, az egységes államszemélyiség akaratát két egyezkedő fél szerződésévé változtatná. (Laband Staatsr. d. deutsch. Reichs. II. köt. 7. l. I. kiad.)

E tan lényege nyilván abban áll, hogy az államhatalom egységét csak fizikailag bírja képzelni, mert hisz a parlamenteknek a törvényalkotásban való részvétét azért tagadja meg s azért nyilvánítja azt csak a törvény tartalmának meghatározására irányulónak, magát a törvényhozást pedig csak a szentesítésben rejlőnek, mert ha a parlamenteknek a törvényhozásban részt engedne, ez az osztatlan és oszthatatlan államhatalom felosztása lenne.

Ezt a materialisztikus felfogást maga Laband is elveti a birodalomra nézve, midőn állítja, hogy a birodalomban a szuveren hatalom alanya ugyan a hozzátartozó államok összesége alapján képződő eszmei személyiség, ámde ez eszmei személyiség hatalmának hordozója az a 25 állam, a melyből a birodalom áll, a melyek közt a birodalom szuveren hatalma meg van osztva; de még inkább meg van az osztva az által, ha a birodalmi parlamenttől, a Reichstagtól eltekintünk is annak következtében, hogy a 25 államból alkotott Bundesrath és annak elnöke a császár a szuveren hatalom egy részét, így a szentesi-

tést csak együtt, ellenben a végrehajtó hatalmat a császár és Bundesrath nagyon is megosztva gyakorolják.

Az újabb német közjogi irodalom elvetve az államhatalmaknak mondhatjuk évezredes tanait, mint Hänel is kiemeli (Studien II. Band. 84. l.), teljes chaost teremtett azon fogalmak körében, melyek ide vonatkoznak. Így Laband szerint a törvényhozás az államnak az a funkciója, a mely kötelező szabályokat állít fel, a bírászkodás, a mely egyes konkrét jogviszonyt kötelezőleg megállapít, míg a közigazgatás (mert Laband a francia eredetű exekutiva iránti ellenszenvében a végrehajtó hatalomnak nevét is kerüli) az államkormány szabad működése az állami feladatoknak a jogrend határai közt való keresztülvitelére, a miből az következne, hogy a kötelező szabályok felállítása az államnak nem szabad ténykedése s nem feladatai egyikeként keresztülvitele, másrészt meg, hogy az állami feladatoknak oly keresztülvitele, a mely szabályok, törvények által rendezve van, nem közigazgatás.

Ezen a zavaron az újabb német theoriák elfogultságát kikerülő és a francia és amerikai gondolkodás vívmányait elfogadó (lásd Studien II. köt. 36. l. s több helyt) Hänel is csak részben segít, midőn az állam alkotó elemeinek összefüggését az államcél szempontjából alkotmánynak, az állam funkcióit, eltekintve tárgyaiktól, törvényhozásnak és végrehajtásnak, e funkciók tárgyait, feladatait közigazgatásnak nevezi, ide értve e feladatokhoz a jogszabályok alkotását is, a mi által a jogszabályok alkotása is közigazgatás lesz.

Végkép összezavarja azonban az államhatalmak tanát Jelinek, a kinek az államkapcsolatokról írt elmélete megérdemlett elismerésben részesült. Gesetz und Verordnung című munkájában ugyanis kifejtve a szuveren akarat organumai és funkciói közt való különbséget, először is nem jut a tekintetben eredményre, melyek a fő, a lényeges organumok ezek között, azután pedig a funkciókat az államcélból vezeti le ily formán.

Az állam funkciója a cél szerint lesz különböző, a melyet végez; az államcél pedig, így szól, nyilván Holtzendorf nyomán, az állam önlétének, a jognak és művelődésnek fentartására lévén szétbontható, az állami funkciók irányai ezekhez simulnak s így azt következteti, hogy három fő állam-

funkezió van, ú. m. a jogalkotás, a jogalkalmazás és a közigazgatás.

Méltán fölvetetni azonnal a kérdést, hol van az a funkezió, a mely az állam önlétének fentartásával, diplomatiái, nemzetközi érdekeivel foglalkozik, de az is miért válik a jogfentartásra irányuló funkezió két részre, a jogalkotásra és jogalkalmazásra, ha a funkeziók differenciálódásának alapja az államczélban van, mert hisz a jogszabályok alkotásánál és alkalmazásánál egyaránt a jog a cél, ha tehát a funkeziók különbsége a cél különbségéből ered, a jogalkotásnál és jogalkalmazásnál egyaránt ható cél, a jog nem indokolhatja két külön funkeziónak létre jöttét, a mint ezt Hänel is (Studien II. köt. 248. lap) igen meggyőzőleg kimutatta.

Jellinek az államczélból indulva ki, az államhatalmak meghatározásában egészen visszaesik egy a német irodalomban is rég meghaladott álláspontra, a midőn az alaki és anyagi felségjogok közt különböztetést tenni nem tudtak, a mi különbeni nagy elfogulatlanságát és ismereteit tekintve, melyeket nem-német állapotok és irodalmak tekintetében tanusít, meglepő s onnan magyarázható nála is s a többi német közjogi írónál is, hogy az államot rendszeres államtan nélkül, tisztán jogi fogalmakkal megfejtethetőnek vélik.

Az újabb német theoria valóságos chaosz, mely messze a francia mögött marad, ennek minden egyoldalúsága, merevsége daczára.

Ez egyoldalúság főleg abban áll, hogy a szuveren akaratnak szervek és funkeziók szerinti megoszlását kongruensnek tartja, olyképen, hogy egy szerv a másiknak funkeziójában semmi módon részt nem vehet, sőt hogy egyik szerv funkeziójának a másik szerv ténykedése fölött való gyakorlása is ellenkeznék a hatalmak megosztásával.

Utóbbi hamis nézetből indult ki az a felfogás, hogy a birói hatalom a végrehajtó hatalom közegei fölött nem ítéltet, hogy nemcsak kormányzati, de közigazgatási tényeit sem bírálhatja. A hatalmak elválasztását úgy értelmezték a birói és a végrehajtó hatalom között, hogy «egyikök sem gyakorolhatja hatáskörét, mihelyt azzal a másiknak hatásköre lenne érintve». (Mayer, Theorie d. franz. Verwaltungsrechts 90. l.), s minthogy

a bíróságoknak csak a magán és büntető jog kiszolgáltatására van hatáskörök, nem szabad nekik hivatalnokot kártérítésben marasztalni, azon az alapon, hogy a bíróság valamely közigazgatási intézkedést jogellenesnek minősít, mert ily minősítést csak a közigazgatás keretén belül föllállított bíróságok tehetnek, a bíróságnak nem szabad megítélni, szolgálati utasításának teljesítésében vagy bűnös szándékból ölt vagy sértett meg egy rendőri közeg valakit, mert ez a közigazgatás hatalmába való túlkapas lenne. A hatalom-elválasztási elv utóbbi következményét ugyan nem vonja meg a francia törvényhozás s a hol büntetés kiszabásáról van szó, kivételt téve, a közigazgatási tény jogszerűségének megítélésére is fölhatalmazza a bíróságot, a mit a francia *doctrine de classement des matières*-nek nevez.

A magyar politikai elmélet e kérdésben Martini nyomán alakul s a hazai bölcselőjogi írók az államhatalomnak a felügyelő-, törvényhozó- és végrehajtóra való felosztását követik a múlt század második felétől kezdve a jelennek első tizedeiig.

Közéletünket ellenkezőleg, a törvényhozó és végrehajtó hatalom különbsége és különválása dominálja, azzal a felfogással, hogy a nemzet épp úgy részes az egyikben, mint a másikban s a végrehajtó hatalom nem tulajdoníttatik kizárólag a királynak, hanem abban a rendek is részesek, a nádorválasztás és a megyék útján, bár utóbbi nézet egyes közjogi íróknál ellenzésre talál (Cziráky, *Conspectus* II, r. 63. l.), továbbá oly értelemben, hogy a végrehajtó hatalom a törvényhozónak van alárendelve. A Werbőczy (II. r. 3. cz.) említette «*potestatis Judiciariae facultas*» az 1790/1. 12. t. cz.-ben «*de legislativæ et executivæ potestatis exercitio*» czíme alatt foglaltatik össze, a hol a bíróságok törvényes rendje, a bírói ítéletek háborítlan végrehajtása, megváltozhatlansága meghatározva van, a nélkül, hogy a bíróság külön hatalmisága csak érintetnék is.

De már a múlt század végén utat tör magának Montesquieu, Blackstone, De Lolme felfogása az államhatalmak elválasztásáról, de ez elválasztás csak a törvényhozó és végrehajtó hatalomra nézve, a felosztás pedig a király és nemzet közt van értve, a külön bírói hatalom épp úgy mint közjogi törvényeinkben mellőztetik. A Martinovics-féle összeesküvés után a reactiotól üldözött egyetemi tanár, Barits Albert (*Dissert. stat. de pote-*



state exequente regis Angliæ 1790) foglalkozik vele, sőt a naiv Aranka is (Az ánglus és magyar igazgatás egybenvetése 1790.) a magyar nemzet szabadságát abból származtatja, hogy a «főhatalom fölsége meg vagyon osztva a király és ország között».

Hogy Montesquieu tanai hazánkban is szélesb körben keltettek visszhangot, az a tény is mutatja, hogy Török Zsigmond húsz arany pályadíjat tűz ki 1790-ben annak részére, a ki Montesquieu *Esprit des Lois*-ját magyarra fordítja. (L. szerzőtől: A 90-es évek reformeszméi.)

Martinovics *Oratio ad Proceres*-ében, Hajnóczynak, e kor legtisztultabb felfogású publicistájának *De Regiæ Potestatis in Hungaria limitibus* című művében a Montesquieu elméletére találunk, de különösen Batthyány Alajos, a kiről Kazinczy írja, hogy igazán nagy és hatalmas szellem volt, az államélet minden részét felölelő munkája (*Ad amicam aurem*) a legvilágosabban tanítja annak szükségét, hogy a törvényhozó és végrehajtó hatalom egymástól elválasztassanak, mert ha e két hatalom egy kézben egyesítettik, oda van a köztársaság szabadsága, mert Montesquieut fordítva mondja: *tyrannica etenim imperata tyrannica methodo executioni mandabuntur*.

A meggyőződés az államhatalmak elválasztásának szükségességéről meg van már a mult század végén támadt politikai irodalomban, csak hogy ez elválasztásnál a bírói hatalom, melyről Montesquieu is mondta, hogy «est en quelque façon nulle» tekinteten kívül marad és a tan a magyar közjogi felfogása alatt módosul.

Publicisztikánk fellendülését a mult század végén elnyomván a beállott reakció, a hivatalosan tanított észjogban a jelen század negyedik tizedéig fentartatik Martini három hatalma, a törvényhozó, a végrehajtó és a felügyelő — vagy mint az «Igaz Hazafi» szerzője, alkalmasint Oswald Dániel nevezi, az örálói hatalom, azok elválasztásának kérdése pedig mellőztetik.

A szabadság szellemének a 40-es években kezdődő fuvalma nyitott utat a behatóbb publicisztikai fejtegetéseknek. Virozsil 1839-ben bővítve és kiegészítve adta ki azt a bölcséletjogi átnézetet, a mely szerint a későbbi nádornak, István főherczegnek a bölcséleti jogot tanította s a melyben az államhatalmak elválasztásának kérdését alig érintve, a törvényhozó és végrehajtó

hatalmakat különböztette meg. Már részletesebben fejtegeti Karvasy az államhatalmak elválasztását s szintén felvetve a birói hatalmat, csak a törvényhozó és kormányzó hatalmat ismeri el, utóbbiban nem egyszerűen a törvények végrehajtóját, hanem mindazokra nézve irányzóját látja, a mik törvényekkel nem rendezhetők, vagy nem rendezettek s éles elméjűleg emeli ki, hogy a törvénykezdeményezés, a törvényhozás feloszlatása, a külügy vezetését józanul végrehajtásnak nem nevezhetni, miből folyólag a végrehajtást a kormányzó hatalom egy részének tekinti.

1848 előtti irodalmunk publiczistái közt e kérdésben leginkább kiemelkedik Benczur János a «Szabadság és társadalmi rend elméletei» című, az akadémiától 1845-ben 100 arannyal jutalmazott, 1848-ban átdolgozott alakban közzé tett munkájával. De sőt azt mondhatni, hogy irodalmunkban az államhatalmak megoszlásának tana oly mértékben, mint azt Benczurnál találjuk, azóta sem tétetett publiczisztikus fejtegetések központjává.

Tana alapjában ugyan Rottecktől van kölcsönözve, s így annak hibáiban szenved, de nemcsak kidolgozása, indokolása, irodalmi apparatusa által tarthat igényt önállóságra, hanem főként a következtetések által, melyeket a tanból éles ítélettel, erős logikával, Rotteck ellenkező következtetései ellenére levon.

E következtetések, ha gyakorlati tanácsokként fogjuk föl, hazánk akkori viszonyainak átalakítására nem voltak eléggé megérelve, mint elméleti szempontok nem voltak eléggé indokolva, mégis kétségtelen, hogy a munka megjelenési ideje, láttszólag ellentétes és részben nem népszerű szempontok melletti állásfoglalása, szerzőjének az abszolút rendszer alatti hivataloskodása és 1852-ben bekövetkezett halála magyarázhatják csak, hogy szellemi világunkból Benczur emléke szinte kiveszett.

Ő is törvényhozó és kormányzó hatalmat állít föl, utóbbi ugyan igazgató hatalomnak nevezi; belátja azonban, hogy a fejedelem «mindenképen valamely eléggé nem definiálható hatalmat rejt magában» s hogy a fejedelmi hatalom «feleletmentessége» által a miniszterektől el van különítve.

E két hatalom azonban eszmeileg és jogilag egy, s nem

más, mint a közakaratnak különböző iránya, s a valóságban sincsenek teljesen egymástól elválasztva.

A szuveren akaratnak azonban nemcsak e formai megoszlása fontos, hanem még inkább az, minő organumok közt és hogyan oszlik meg. Az organumok közti megosztás föltétlenül szükséges, mert a hol az egész szuveren akarat azonegy kézben van összpontosítva, ott vége a szabadságnak. Kétféle ily organum van: egy természetes s ez maga a nép, illetve a nép teljes jogú tagjainak többsége, egy mesterséges, a kormány.

A hatalom-megosztás ezek közt a szervek között csak úgy lehet helyes, ha a nép úgy a törvényhozó, mint a kormányzó hatalom egy részét megtartja magának s csak a másikat ruházza a kormányra, ellenben oly megosztás, melynél fogva a nép semmi hatalmat magának meg nem tart és csak az átruházottat osztja meg több alany közt, annyi, mint a nép személyiség megsemmisítése; ilyen eredménye van a képviseleti rendszernek, mely a nép törvényhozó hatalmát a királyra, másrészt utasítás nélkül választott képviselőire, kormányzó hatalmát pedig a képviseletnek felelős minisztériumra ruházza.

A népszabadságot csak a kötelező utasítások s a felelőségre vonható megyék autonomiájának fentartása által lehet megóvni, mert csak így van a népakarat érvényesülése mind a törvényhozásban, mind a kormányzásban biztosítva, ekkor fölőlegessé válik a törvényhozás felsőháza, a ministerium pedig nem absorbeál minden hatalmat, hanem annak csak végszállait tartja kezében.

Irodalmunk az államhatalmak megoszlásának elemzését egy átgondolt, magas politikai koncepczió keretében Eötvös-től bírja a XIX. század uralkodó eszméiben.

Kiinduló pontja, hogy az állam csak úgy oldhatja meg feladatát, ha alkotó részei egy erkölcsi személyiséggé olvadnak össze, a személyiség lényegéhez tartozik pedig, hogy akarattal birjon, hogy akaratát végrehajthassa s más személyiségek irányában, mint egész lépjen föl, ennélfogva az államnak egy akarrattal kell birnia, ez akaratot végre kell hajtania, ebből folyólag az állam minden tisztét vagy a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalomhoz számíthatni s ezeken belül lehet szó birói, fejedelmi, sőt esetleg közigazgatási hatalomról, végül oly valamivel

kell birnia, a mi egységes fogalmát képviselje, azaz képviselőnek kell lennie. (II. köt. 176. lap.)

Az államnak törvényhozási, kormányzási és képviselői központosításra van szüksége, a mi átfordítva a megkísértettük elemzés eredményeire, annyit tesz, hogy a szuveren akarat különböző funkeziókból áll, — Eötvösnél törvényhozásból és kormányzásból — tovább organumokra van szüksége e funkeziók létrehozásához, mert hogy a képviselő alatt Eötvösnél a szervezetet kell értenünk, kétségtelen; és hogy e funkezióknak összhangzó, e szerveknek egybevágó működése nélkül állam mint egész, mint személyiség fenn nem állhat. Montesquieu elmélete a hatalmak elválasztásáról tehát hamis és reakció volt az ellen az állapot ellen, melynélfogva Franciaországban Montesquieu idejében minden államhatalom a király kezében összpontosult.

«Az állam, mint az egyes ember az által válik személyiséggé, ha akaratereje és végrehajtási tehetsége összeköttetésben állnak egymással», ennélfogva az államban nem a hatalmak elválasztására, hanem arra kell törekedni, hogyan lehet a végrehajtó hatalmat a törvényhozónak alávetni, «az államhatalmak megosztása sajátkép nem megosztása, hanem felosztása az államnak.» (U. o. 185.)

Az államhatalmaknak, mint funkezióknak, megosztását Angliában fennállónak mondta Montesquieu, ámde — veti ellen Eötvös — lehet-e ezt arról az országról állítani, a hol egyrészt a parlament mindenhatóságának elve áll fenn, másrészt a hol a királyt illeti a parlament összehívása, felosztatása, határozatainak szentesítése.

De a szervek sincsenek Angliában teljesen elválasztva, melyek az államhatalmat gyakorolják, mert, — így kell értenünk Eötvös további fejtegetéseit (179. l.) — a király, az arisztokraczia, a nép úgy a törvényhozásban, mint a végrehajtó hatalomban, mint a bíraskodásban részt vesznek.

Hogy Eötvös itt a szervek és nem a funkeziók elválasztására gondol, nyilvánvaló, midőn mindjárt utána teszi: hogy a szabadság nem annyira a hatalmak megosztásától, mint inkább attól függ, kire ruházzák a hatalmakat, így Velenczében a szuveren akaratnak megosztása daczára is zsarnokság uralkodott,

mert a törvényhozó nagy tanács, a végrehajtó pregadik, a bíraskodó negyvenes tanács, mind azonegy osztályból állott. Továbbá kiemeli azt az esetet, midőn mindenik államhatalom más polgári osztályra p. o. a törvényhozás a népre, a végrehajtás a királyra, a bíraskodás az arisztokracziára bízatik, s arra az eredményre jut, hogy a szervek szerinti teljes elkülönítés is lehetetlen, a mint Franciaország példája mutatja a mult század végén is, a jelen század közepén is, mert a hatalmaknak Franciaországban véghez vitt elválasztása folytonos tusára s végül diktatúrára vezetett. De bizonyítja ezt Eötvös más fejtegetése is (191. lap), a hol a törvényhozás és kormányzás külön egyénekre bízását tárgyalja.

Miután ekként a hatalmak elválasztását lehetetlennek mondja, Eötvös a III. könyv VIII. fejezetében arra új érvet hoz föl abban, hogy az államkormányzás a végrehajtó hatalomhoz van kapcsolva, mert a kormányzás (mi ezt fejedelmi, államfői hatalomnak mondtuk) az állam ügyeit a törvények szerint vezérli s a hol a törvények hiányoznak, pótolja, és mint ilyen lényegileg nem különbözik a törvényhozástól s mégis egyesítve van a végrehajtással, ha pedig ezt nem így fognók föl, akkor a törvényhozó és végrehajtó hatalmakra való felosztás, mely az akaratból és annak végrehajtásából indul ki, felforgattnék.

Csak az által, hogy a végrehajtó hatalom ilyen kormányzó, tehát lényegileg törvényhozó funkeziókat egyesít magában, biztosítatik Eötvös szerint az akarategység az államban. «Ahol az állam törvényhozása és kormánya (szerintünk a szuveren akarat törvényhozási és végrehajtási funkeziója) külön személyekre van bízva (szerintünk külön szervek útján keletkezik), ott annak, akire a kormányzást bizzák, döntő befolyást kell adni a törvényhozásra vagy a törvényhozásnak kell tetteges befolyást adni a kormányra az által, hogy feleletre vonhassa».

Eötvös tana tehát valóságban mást tartalmaz, mint amit mond, helyesebben nincs végig gondolva; ugyanis nemcsak a hatalmak egységét ismeri el, amit vitat, hanem azok szervezeti különválásának szükségét is, mert ha a hatalmak nem lennének különválva, egyiknek a másakra nem lehetne befolyása.

Továbbá elismeri azoknak ugyanazon funkezionális mozza-

natait is, melyeket a szuveren akaratban lényegeseknek, legfőbbeknek mondtunk, a törvényhozást, a végrehajtást és az államfői mozzanatot, mely utóbbit kormányzásnak nevez. De mivel funkció és organum közt különbséget nem tesz s a kormányzás és végrehajtás funkciója a miniszteri felelősség nélküli államokban, továbbá a köztársaságokban egy organum által végeztetik s mivel az államfői funkciókat, aminő a törvényhozó szerv felosztása, a szentesítés vagy elnöki veto, a törvénykezdeményezés, melyeket egyenesen kormányzatiaknak minősít (II. köt. 193. l. a) jegyz.), végrehajtási funkcióknak csakugyan nem lehet nevezni, mert hisz önálló és új akaratijellegük nyilvánvaló, a törvényhozó funkciók közé sorozza: ezért nem bírja azoknak úgy a törvényhozás, mint a végrehajtástól különböző természetét világosan fölismerni. Az iránt ugyanis, hogy a törvényhozás felosztása, a miniszterium kinevezése nem törvényhozási funkció s hogy a szentesítés megtagadása, az elnöki veto még kevésbbé az, hosszabb bizonyítás fölösleges.

Eötvös gyakorlati célokat tartott szem előtt munkája megírásánál, ezért helyezett súlyt annak kimutatására, hogy az államhatalmak oly értelmű elválasztása mellett, a minőt Montesquieu tanított, állam fenn nem állhat, s iparkodott azok egységének szükségét elkülönzésük daczára kimutatni, ami teljesen sikerült is neki, ezért nem gondolta, nem elemezte végig ennek a gyakorlati eredménynek a tényezőit, de hogy gondolt rá, mutatja következő passusa (II. köt. 176. lap): «Mellőzöm vitatni, mennyire tekinthetni helyesnek az államhatalmak fölosztását törvényhozó, végrehajtó és birói hatalomra s hogy vajjon a végrehajtó hatalmat nem volna-e jobb kormányzó hatalomnak nevezni, s hogy e három hatalomhoz nem kellene-e még hozzáadni a királyi (az ugynevezett «pouvoir neutre», amint Constant Benjamin mondá) és a közigazgatási hatalmat?»

Nevezetes Eötvös elméletében az ellentét, melyet az Montesquieuével annak a célnak tekintetében mutat, melynek az államhatalmak egysége és megosztása szolgálni hivatva van.

Montesquieu az egyéni szabadság megóvása szempontjából tartotta szükségesnek a szuveren hatalmak megosztását. Eötvös az egyéni szabadság biztosítása szempontjából követeli az állam-

hatalmak egységét, mert az államhatalmak elválasztása, úgy a mint Montesquieunél felállítatik, veszélyezteti az állam fennállását, lehetetlenné teszi, hogy feladatát megoldja, mely az egyéni szabadság biztosításából áll s a melyet nemcsak az állam hatalma, hanem egyéb veszélyek is fenyegetnek. (U. o. 176. l.) Nevezetes pedig ez az ellentét azért, mert újabb bizonyossága annak, hogy az államhatalmakat, mint egy szubjektív cél eszközét fogva fel, azok tárgyilagossá természetét megoldani nem lehet.

Kautz Gyula Politikájának már első, 1862-ki kiadásában a maga teljességében felöleli a kérdést és öntudatosan választja szét az államhatalom funkcióit és organumait, határozottan megállapítja az egység és megosztás egyforma szükségességét, tisztán látja a kormányzó hatalomnak a végrehajtótól és törvényhozótól való különbségét s a tudomány teljes apparatusával, nagy körültekintéssel kidolgozott elméletében csak az a hiba, hogy a végrehajtó funkciót a kormányzó hatalom egyik olyan mozzanatának hiszi, mint a minő annak kezdeményező, szentesítő, ügyeket vezérlő, főfelügyelő ténykedése és hogy alapbeosztását műve rendszerében keresztül nem viszi, a nép és kormány dualizmusát fentartja. Különösen a kormányhatalom és végrehajtó hatalom összeegyeztetése teszi a tájékozást Kautznál nehézé, a mely összevegyülést csak onnét származtathatni, hogy az államokban a kormányzó és végrehajtó funkciókat egy szerv gyakorolja.

Kuncz Ignác «Nemzet államában» az államhatalmak egysége és megosztása eredeti felfogással tárgyalatik.

Külön tanulmányt szenteltem e figyelemreméltó műnek a Budapesti Szemle 1889-ki folyamában, de nemcsak ezért, hanem mert egész államfelfogását tárgyalnom kellene államhatalmi elmélete teljes átértésére, rövidnek kellennem.

Kuncz megkülönbözteti az államhatalom funkcióit, meg annak tárgyait, vagyis az alaki és anyagi államhatalmakat, de épp oly tisztában van az iránt, hogy e funkcióknak külön organumok útján kell véghez menniök s mindennek daczára azt vitatja, hogy államhatalmak megosztásának nincs értelme a nemzetállam szempontjából, mert hisz az államhatalom alanya a nemzet, az tehát senkivel nem osztja meg hatalmát, továbbá

mert a királyban, a parlamentben, a végrehajtó hatalomban, a bíróságokban mindig csak ugyanaz a nemzet van, habár különböző módon szervezve.

Ez a tan a valóság teljes szem elől tévesztésével tartható csak fenn, mert habár a parlament, a minisztérium egyaránt csak a nemzet a maga öntudatában, akaratában és cselekvésében, nyilvánvaló, hogy a nemzeti öntudat, akarat és cselekvés e szervei külön személyekből állanak és egymással ellentétbe jöhetnek, de még ha ettől eltekintünk is, minden egyes emberben is egységes személyisége daczára, öntudatának indító, irányzó ereje nem elégséges mindig elhatározását avval egyenlővé tenni, sőt avval egyező végelhatározását nem egyszer másítják meg a kivitel közben fölmerült ellenható erők.

A nemzet egységéből vezetni le a nemzet tényleg és jogilag külön szerveinek elválaszthatatlanságát, épp oly hiba, mint tisztán tényleges és jogi eszközök segélyével remélni a megoszlás daczára az egység fentartását. Ez a felfogás az államot tiszta külső szervezetté, a Kunczé ellenben test nélküli, önálló alkat-elemek, egyének nélküli kísértetszerű valóvá teszi.

Az államhatalmak elválását tárgyalja irodalmunkban dr. Nagy Ernő «Közjoga» és ugyanazzal 1891. folyamában folytatott polemiám.

E tannak különösen a törvényhozó és birói hatalom elválására vonatkozó részével foglalkozik Ujkori Alkotmányok című munkám második kötetének az a része, a mely az angol parlament kiváltságait, a tagjai és a kebelébe nem tartozók fölötti biráskodási jogát tárgyalja. (*Élénk éljenzés és taps.*)

---

*Csemegi Károly*, elnök. Tisztelt teljes ülés!

A Jogászegylet választmánya nem csalódott, midőn e nagyon is bonyolódott, nagyon nehéz — a százados viták színterén levő kérdés feletti értekezésre, a leghivatottabb tanárok egyikét — Concha Győző urat kérte fel — s a mint a felolvasott értekezés által felkeltött általános hangulat tanúsítja — alapos volt a



választmány öröme a fölött: hogy az igen tisztelt tanár úr — e kérdésünknek engedve — vállalkozott e terhes feladatra.

Mi tudtuk előre, hogy a tanár úr — a tudományosság teljes apparatusával, — ámbár rövid értekezésbe foglalva, meg fog bennünket ismertetni a kérdésnek multjával és jelenével; meg fogja jelölni az erre vonatkozólag egymással szembeállított elveket, az egyes elvek módosításait, az irányokat, a szempontokat és a határokat is. És épen úgy, a mint mi ezt előre tudtuk és előre láttuk, épen úgy következett be. Rövid két óra lefolyása alatt — látszólag egy pusztán theoretikai fogalommeghatározás, érvelés és fejtegetés logicus lebonyolításában: — az alkotmánytannak és az alkotmányos életnek legvitálisabb eszmei alapja tárult fel előttünk. Azok, a kik a szellemi mozgató erőknél működését a lefolyt idők történetében, különösen e század második fele kezdetének eseményeiben felismerték: ezen értekezés fonálán is újabban meggyőződtek azon végzetes tévedésről, melyet különösen a német közjogi litteratura egyik része követett el akkor: a mikor az államhatalom egységének meg nem különböztetett szempontjára helyezkedve, az újkori társadalommal és annak követelményeivel szemben, az államhatalom egységébe, az állami hatalmak nyilvánulásának egységét is befoglalta, s ezzel a törvényhozást, végrehajtást és közigazgatást, mintegy egy személybe összpontosítva — magát a törvényhozási hatalmat teljesen nullifikálta.

A tétel egyébiránt így felállítva nem Labandtól származik; készen volt ez már az ötvenes években s a gyakorlat alkalmazását is megtalálta azon összeütközésben, melyet *«Das Trauerspiel in Kur-Hessen»* megjelöléssel, oly találóan jellemez egyik történetíró. Ezen szerencsétlen elméletre vezethető vissza a *«hannoverai válság»* is, melynek legfőbb legitimitációjául állította fel Hannover királya, azon rettentő mondatot: *«Zwischen mich und mein Volk darf sich ein Blatt Papier nicht drängen.»*

E mondatban foglaltatott össze a hatalom feloszthatatlanságának valódi lényege, valódi beltartalma; ennek kerestek elvi igazoltságot, tudományos jogalapot az uralkodó hatalom sophistái. És nem lehet szomorú érzület nélkül átsurranni e sötét kor azon jelenségén, mely — vagy magának az elvnek, vagy egyik-másik végzetes kiágazásának legitimálására — tevékenységben

mutat fel oly férfiakat is, a kik egyébként — sok tekintetben hálánkra és tiszteletünkre tartanak méltó igényt.

Az újabb idő átvizsgálta és kimutatta a hibát; és habár Laband — mint az értekező úr szeretetteljesen állítja — az új alkotású német birodalom érdekei által vezettetve — az államhatalom egységét újra proclamálta: de az ő neve sem bizonyult elég hatalmasnak arra, hogy tana és érvei az alkotmánytan vitátlan thesisei közé bevétessenek; sőt utóbb *Steinn*ek elmélete is, nemcsak kiegészítésre és rectificatióra, hanem — a leg-hivatottabb részről — egyenes és alapos czáfolatra is talált.

Köszönet érte a tudós értekező úrnak, hogy a törvényhozói hatalom elsatnyulására, értéktelenítésére, mint az egységes államhatalom elvében rejlő tartalomra és származatra egyenesen rámutatott, s hogy ezzel, a közjog azon kiváló tanárai sorába lépett, a kik, habár nem tartják a *Montesquieu* által felállított *trias*t kifogástalannak, sőt annak lényeges hibáját élesen kiemelik; de ép oly nyíltsággal és határozottsággal ismerik be: «hogy *Montesquieu* elméletének azon alap gondolata, mely szerint a törvényhozói, birói és közigazgatási hatalomnak egy személyben összpontosítása minden szabadságot megsemmisít — ezen elmélet kiindulási pontja ma is az alkotmányos államnak, — a jelenkor államának.»

Kiterjeszkedett az értekezés — a mint ez természetes — a *birói hivatal*sra is, ezt illetőleg azokhoz csatlakozva, a kik a birói functiót, a végrehajtó hatalomban bennfoglalt feladatnak tekintik. Vajjon helyes-e, az alkotmány és az egyéni jog biztosítéka szempontjából minden tekintetben igazolt-e ezen beolvasztás? E körül nem szüntek meg a kételyek, s a történet adatai — a parlamentaris rendszer uralma mellett sem alkalmasok e kételyek eloszlatására.

A bíróság függetlenítésének — lehetőleg legteljesebb függetlenítésének szükségességét úgy a törvényhozói, valamint a végrehajtó hatalomtól elismerik mindazok is, a kik ezen föltétlen szükség és követelmény daczára, a bíróságot, szemben a végrehajtás állítólagos másik — nem független — felével, nem önálló hatalomnak, hanem csupán a végrehajtó hatalom alkotmányos elemének, vagy — a mint egy másik formula szól — önálló ágának tekintik.

De ez utóbbi — igen jelentékeny módosítást és nagy horderejű concessiót véve alapul, és e mellett, mint általánosan elismert abszolút követelmény mellett, viszonyítva a bíróságot a végrehajtás, másik — a közigazgatás functióihoz, s ez utóbbi tevékenység organumának szükségszerű függéséhez és alárendeltségéhez: vajjon nem mutatkozik-e elegendő indok e lényeges különbségben arra, hogy az, a mi létfeltételeiben ekként különbözik a másiktól, ezzel ne foglaltassék össze. És alapul véve a megjelölt módosítás, illetőleg concessio igazoltságát képező eszmét: nincs-e ebben elegendő indok a birói hivatás súlyának és erejének fokozására az által, hogy ezen — regulatora az állam jogrendjének, correctivuma a sokszor épen a felsőbb tényezők által erőszakosan megzavart jogállapotnak — mint önálló hatalom álljon szemben az állami egyensúlyt felbontó, az intézmények által adott garantiákat megsemmisítő, vagy megzavaró hatalmaskodással?

A történet e tekintetben is irányzó útmutatást, nagybecsű tanítást tartalmaz.

Bizonyára senki sem tudja jobban, mint tudós felolvasónk, hogy e bekebelezés — soha sem juthatott — habár csakis a pusztán hallgatásból vélelmezett beegyezés következtében — a békés uralom jogcíméhez. Mindig és mindenkor találkoztak tekintélyes ellentmondók, s az egész francia, az egész olasz jogliteratura, igen kevés kivétellel, — mely közé *Garsonnet* nagyobb szabású munkája is sorolandó, — a bíróság önálló, hatalmi minőségét vallja; sőt az államügyészség és bíróság jogkörének elválasztásánál: a birói és a végrehajtói hatalom sértethetetlen önállóságának fenntartása képezi ma is a határvonal kitzítésének elvi szabályozóját. Komoly figyelmeztetésül szolgál e kérdésben *Gneist* hathatós szava és *Sarwey*nek Laband elleni találó és éles megjegyzése; mind megannyi óvások a jogállam garantiáinak csökkentése ellen; a mi pedig elmaradhatlan, ha a birói hivatás, önálló államhatalmi helyzetéből, a végrehajtói hatalomban bennrejlő tartozékká tétetik.

Sokat tanultunk, sokat élveztünk jeles tagtársunk kitünő értekezése folytán; de mindenik tételének ellentmondás nélküli helyeslésére, e tudományos egylet valamennyi tagja részéről bizonyára ő, — a ki a kritika útján jutott kivivott eredményeihez, — a

legkevesébbé sem számított. Meg fogjuk vitatni az általa felvetett, alaposan tárgyalt nagy kérdést mi is; tovább fogjuk fűzni a fonalat, s gazdagítva lévén a hallott érvekkel: azon leszünk, hogy a megindítandó viták folyamán újabb érvek és szempontok, vagy pedig eltérések és ezek igazolásai által, a hazai közéletre termékenyen tegyük ez érdekes felolvasásnak eléggé nem becsülhető tartalmát és szellemét.

Bizonyára többen vannak egyesületünk tagjai között, a kik e nagy kérdés körüli munkásságban csatlakozni kívánnak a tisztelt értekező úrhoz, s azon jeles hazánkfiaihoz, a kik épen e nehéz thema földolgozásával, ennek ismertetésével vagy bírálatával mint réstörők nyitottak utat a hazai közszellemhez, és a kiktől a historiai anyag teljességének érdekén kívül, a tisztelt tanár úr még a hazafias kegyelet örömteljes büszkeségével is megemlékezett.

És most nincs más hátra, mint hogy egyesületünk nevében elismerést és köszönetet mondjak a tisztelt tanár úrnak azon buzgó fáradságért, melyet kérésünk teljesítésére fordított; azon élvezetért, melyet ismeretekben gazdag előadása mindnyájunknak szerzett; azon sokoldalú felvilágosításért, a melyet nyújtott; a megerősítésért, melylyel az alkotmányosságnak hazánkban évezredes forrásából patakzó meggyőződésünk újabb controboratiójához járult. De köszönetet mondok a nagytudományú tanár úrnak különösen azon fényes példáért és felhívásért, mely mindnyájunkat munkásságra szólít és ösztönöz. Egy elvitázhatlan nagy igazság szól ki hozzánk és az egész hazához a most elhangzott értekezésből, a mely felhívást én a következő szavakban hiszek összefoglalhatónak:

*Az alkotmányosság eszmei feltételeinek teljes átértése nélkül, a mai kornak megfelelő alkotmány nem tartható fenn.*

Fogadja tanár úr e kézszerítésben mindnyájunk meleg és rokonszenves köszönetét. (*Élénk éljenzés és helyeslés.*)



